



Department of Justice  
Canada      Ministère de la Justice  
Canada

CAI  
J 800  
87 J 77

**REPORT AND  
RECOMMENDATIONS  
OF THE  
1986 COMMISSION ON  
JUDGES' SALARIES AND BENEFITS**

3 1761 117648899

**February 27, 1987**

**Submitted to the Minister of Justice of Canada**

**Canada**



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117648899>

**REPORT AND  
RECOMMENDATIONS  
OF THE  
1986 COMMISSION ON  
JUDGES' SALARIES AND BENEFITS**

**February 27, 1987**

**Submitted to the Minister of Justice of Canada**

GOVERNMENT  
OF CANADA  
SERIALS  
MANAGEMENT UNIT  
INTERNAL AUDIT SECTION



© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. J2-69/1987

ISBN 0-662-55058-7

Pursuant to Section 19.3 of the *Judges Act*, I am now tabling the Report and Recommendations of the 1986 Commission on Judges' Salaries and Benefits, appointed as of September 1, 1986 to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the *Act* and into the adequacy of judges' benefits generally. In accordance with Standing Order 67(4) of the House of Commons, this document shall be deemed to be referred to the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

The Honourable Ray Hnatyshyn  
Minister of Justice and  
Attorney General of Canada



# **REPORT AND RECOMMENDATIONS OF THE 1986 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS**

## **TABLE OF CONTENTS**

	Page
I. Background .....	1
II. Introduction .....	5
III. The Review Process.....	6
IV. Judicial Salaries.....	7
V. Salary Differential Between the County and District Courts and the Superior Courts .....	12
VI. Incidental Allowance .....	13
VII. Removal Allowances .....	14
VIII. Judicial Annuities.....	15
A. Judges' Contributions towards Annuities.....	15
B. "Rule of Eighty" .....	18
C. Adequacy of Pension Benefits .....	19
D. Early Retirement and Pro-rated Annuities .....	20
E. Judges of the Supreme Court of Canada .....	21
F. Guaranteed Annuity Option.....	21
G. Double Taxation .....	22
H. Indexation of Annuities .....	23
I. Suspension of Surviving Spouse's Annuity on Remarriage .....	24
IX. An Alternative for Fixing Judicial Compensation .....	25
X. Taxation of New Judges .....	26

XI.	Conclusion.....	30
XII.	Summary of Recommendations .....	31
	Appendices	
A.	Newspaper Notice.....	34
B.	List of Written Submissions .....	36
C.	Letter from the Honourable Otto Lang to the Honourable Mr. Justice A.R. Philp dated February 27, 1986.....	37
D.	Valuation Summary of Annuities under the Judges Act as of December 31, 1985.....	38
E.	Average Age of Judicial Appointees on Assuming Office.....	40
F.	Taxation of New Judges – Illustration of Cash Flow Problems .....	41
G.	Taxation of New Judges – Illustration of Recommendation .....	44

## 1986 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

### I. Background

Members: Mr. H. Donald Guthrie, Q.C. (Chairman)  
Mr. Edward H. Crawford  
Mtre Jeannine M. Rousseau  
Mr. Eldon M. Wooliams, Q.C.

Executive Secretary: Mr. Harold Sandell

### Terms of Reference

The 1986 Commission on Judges' Salaries and Benefits was appointed as of September 1, 1986, by the Honourable Ray Hnatyshyn, Minister of Justice and Attorney General of Canada, pursuant to section 19.3 of the *Judges Act*, and was given the following terms of reference:

"The Commission shall, pursuant to section 19.3 of the *Judges Act*, inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the *Act* and into the adequacy of judges' benefits generally.

Without restricting the generality of the foregoing, the Commission shall inquire into and report upon the following matters:

1. The adequacy of salaries and allowances paid under the *Act*, having due regard for the adjustments made by S.C. 1985, c. 48.
2. The granting of annuities provided to judges and pursuant to subsection 23(1) of the *Act*, and more particularly
  - (a) the criteria for retirement with full benefits under the *Act*;
  - (b) the pro-rating of annuities for judges who resign without qualifying for full benefits under the *Act*;
  - (c) the contributions payable by judges towards annuities payable on the terms fixed by the *Act*.
3. The granting of annuities provided to surviving spouses and children pursuant to sections 25, 26 and 27 of the *Act*.

The Commission shall report to the Minister of Justice upon the results of the inquiry in accordance with subsection 19.3(2) of the *Act*."

Further to these terms of reference, the Minister wrote to the Chairman on December 8, 1986 requesting that the Commission examine, as part of its statutory terms of reference, the matter of a removal allowance for judges of the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada who wish to leave Ottawa and live in another part of Canada on retirement.

The Commission held meetings and/or hearings as follows:

September 17, 1986 – Toronto  
November 26, 27 and 28, 1986 – Ottawa  
December 16, 1986 – Toronto  
January 17 and 18, 1987 – Toronto  
January 24 and 25, 1987 – Toronto  
February 6, 7 and 8, 1987 – Toronto  
February 17, 1987 – Telephone conference  
February 18, 1987 – Telephone conference  
February 24, 1987 – Telephone conference

### Notice to the Public, Submissions and Hearings

The Commission published a Notice in 21 newspapers across Canada, during September and October, 1986, inviting written submissions and presentations at oral hearings, in either official language, concerning matters within the Commission's terms of reference. Notice was also given to a number of interested organizations and individuals. The Commission offered to conduct oral hearings in Halifax, Vancouver, Edmonton, Montreal and Ottawa during October and November, 1986.

Copies of the Notice in English and French are reproduced as Appendix "A". The Notice was published in the following newspapers:

St. John's Evening Telegram  
Charlottetown Guardian  
Halifax Chronicle-Herald  
Le Courier  
Saint John Telegraph Journal  
Le Soleil  
La Presse  
Montreal Gazette  
Le Droit  
Ottawa Citizen  
The Globe and Mail  
The Lawyers Weekly  
Winnipeg Free Press  
Regina Leader Post  
Calgary Herald  
Edmonton Journal  
Le Franco-Albertain  
Vancouver Province  
Le Soleil de Colombie  
The Yellowknifer  
Whitehorse Star

Written submissions were received from the groups and individuals listed in Appendix "B".

The only requests for oral hearings were for Ottawa. These hearings took place on November 27 and 28, 1986, at the Canada Council Hearing Room, 99 Metcalfe Street. The following organizations, with the counsel indicated, made oral presentations to the Commission:

1. The Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference

Counsel Appearing: John J. Robinette, Q.C., Toronto  
Yves Fortier, Q.C., Montreal

2. Justices of the Supreme Court of Ontario

Counsel Appearing: John F. Howard, Q.C., Toronto

3. The Canadian Bar Association Standing Committee on Pensions for Judges' Spouses and Judges' Salaries

Counsel Appearing: Bryan Williams, Q.C., Vancouver  
(President of the Association)  
S.J. Safian, Q.C., Regina  
(Chairman of the Standing Committee)  
H.A.D. Oliver, Q.C., Vancouver  
Thomas J. Walsh, Q.C., Calgary  
Robert B. Goodwin, Winnipeg  
John Fortier, Charlottetown  
George A. Allison, Q.C., Montreal

### **Previous Committees and Commissions**

The 1986 Commission on Judges' Salaries and Benefits is the fifth federal committee or commission established in recent years to inquire into and make recommendations to the Minister of Justice with respect to judicial salaries, allowances and benefits. It is the second commission appointed pursuant to section 19.3 of the *Judges Act*.

In September, 1974, a Special Advisory Committee, under the chairmanship of the Honourable Mr. Justice Emmett Hall, a retired member of the Supreme Court of Canada, reported to the Minister. The Dorfman Committee on Judicial Compensation and Related Matters, under the chairmanship of Irwin Dorfman, Q.C., (hereinafter, the "Dorfman Committee") reported to the Minister in November, 1978. The de Grandpré Committee on Judicial Annuities, under the chairmanship of Jean de Grandpré, Q.C. (hereinafter, the "de Grandpré Committee"), reported in December, 1981. The 1983 Commission on Judges' Salaries and Benefits, which was the first of the "Triennial Commissions" established pursuant to section 19.3 of the *Judges Act*, was chaired by the Honourable Otto Lang, P.C., Q.C. (hereinafter, the "Lang Commission") and it reported to the Minister in October, 1983.

### **Acknowledgements**

The Commission wishes to thank Pierre Garceau, Q.C., Commissioner for Federal Judicial Affairs, and the members of his staff, in particular André Gareau and Louise Fox, for their support throughout the Commission's mandate.

We also thank Walter Riese, F.C.I.A., F.S.A., Chief Actuary of the Department of Insurance of Canada, and Claude Gagné, F.C.I.A., F.S.A., an Actuary on his staff, for their valuable assistance.

The Commission retained the services of Clarkson Gordon in connection with taxation matters discussed in this report and expresses its thanks to William E. Crawford, C.A. and Jennifer L. Shaw, C.A., for their excellent assistance.

The Commission was fortunate indeed to have had assigned to it as Executive Secretary, Harold Sandell of the Department of Justice in Ottawa. We wish to express our sincere appreciation for his enthusiastic, diligent and dedicated service, without which our task could not have been accomplished as effectively and expeditiously. His extensive knowledge of the Canadian legal and judicial systems and relevant statute law has been of immeasurable assistance.

## II. Introduction

The principle that the judiciary exercises its authority independently of the executive and the legislature is fundamental to our democratic system.<sup>1</sup> The *Constitution Act, 1867* recognizes this principle by conferring on the Governor General, and not on the Governor in Council, the authority to appoint the judges of the provincial superior, district and county courts, as well as the authority to remove superior court judges, and then only following a joint address of the Senate and House of Commons. The *Constitution Act, 1867* further recognizes this fundamental principle by imposing on Parliament, and not on the executive, the duty to fix and provide the salaries, allowances and pensions of superior, district and county court judges. The concept of judicial independence is also implicit in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and in the *Canadian Bill of Rights*. Furthermore, the law of Canada, in the form of doctrine and jurisprudence, has long recognized the concept of the independence of the judiciary, as have our inherited legal traditions. In addition, Canada is obligated to maintain an independent judiciary pursuant to the International Covenant on Civil and Political Rights<sup>2</sup>, and the principle is further recognized in other international instruments.

One of the essential elements of judicial independence depends upon Parliament's duty to fix and provide judicial salaries, allowances and pensions. This remuneration should provide the element of financial security. The process and institutions whereby judicial compensation is fixed and provided must preclude the arbitrary interference of the executive in the determination and granting of judges' salaries and benefits. The actual monetary amounts involved must be sufficient to permit a judge and his or her family to be and to be perceived by society to be financially secure bearing in mind the statutory requirement that a judge not engage in any occupation or business, but rather devote himself or herself exclusively to judicial duties. Furthermore, the level of salaries and benefits should make appointment to the bench sufficiently attractive to the best qualified lawyers.

It is within this overall context that the Commission has inquired into the adequacy of judges' salaries and benefits.

---

<sup>1</sup>. See *Her Majesty the Queen v. Marc Beauregard*, [1986] 2 S.C.R. 56, at pp. 69-76.

<sup>2</sup>. (1967), 61 A.J.I.L. 870.

### III. The Review Process

Section 19.3 of the *Judges Act* provides for the appointment by the Minister of Justice, every third year, of not less than three and not more than five Commissioners “to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under [the *Judges Act*] and into the adequacy of judges’ benefits generally”. The section further provides that within six months of their appointment, the Commissioners must submit a report to the Minister of Justice “containing such recommendations as they consider appropriate”. The Minister of Justice causes the report to be laid before Parliament “not later than the tenth sitting day of Parliament after he receives it”.

Parliament has therefore legislated a time limit of six months from appointment for the Commissioners to report, as well as a time limit of ten days from receipt for the Minister to table the report in Parliament.

It is our understanding that the underlying purposes of the legislation providing for the review, by Triennial Commissions, of the adequacy of judges’ salaries and other amounts payable under the *Judges Act* and of the adequacy of judges’ benefits generally, are to reduce the element of partisan politics in the adjustment of judicial compensation and to reinforce the principle of judicial independence by obtaining the recommendations of “persons with experience and expertise after a full and independent review”.

Delay in implementing or substantial disregard of the recommendations of a Triennial Commission threatens the integrity of the review process and materially reduces its effectiveness. Regrettable delays in coming to decisions concerning the reports of the Dorfman and de Grandpré Committees and the Lang Commission should be avoided in the future.

**We therefore recommend that Parliament either agree promptly with and implement quickly the individual recommendations of this and subsequent Triennial Commissions or, if necessary, indicate promptly its disagreement with any of such recommendations.**

## IV. Judicial Salaries

In addition to a process of careful selection, a vital means of ensuring the competence and independence of the judiciary is the provision in our constitution requiring Parliament to fix and provide the salaries, allowances and pensions of judges. It is equally clear that the need for judicial independence, for attracting to the bench the best qualified lawyers, and for maintaining the morale and financial security of the judiciary means that judges are a distinct group with compensation requirements that set them apart from the public service, with which they are often erroneously compared.

Canada has been fortunate in the quality of its judges, a standard which it is most important to maintain.

Three quotations are as *à propos* today as when they were originally stated. The first, regarding the need for security and independence, is from a speech made by the Lord Chancellor, Viscount Sankey, to the House of Lords in 1933:

“It is we think beyond question that the Judges are not in the position occupied by civil servants. They are appointed to hold particular offices of dignity and exceptional importance. They occupy a vital place in the constitution of this country. They stand equally between the Crown and the Executive, and between the Executive and the subject. They have to discharge the gravest and most responsible duties. It has for two centuries been considered essential that their security and independence should be maintained inviolate.”<sup>1</sup>

The second, taken from the same speech by Viscount Sankey, pertains to the competence of the judiciary:

“... we cannot avoid expressing a fear that if the salary and prestige of a High Court Judge are to remain as at present, those who will succeed us will probably not, as in the past, be drawn from the leaders of the Bar. There is now so little attraction to them to accept a seat upon the Bench, that it will be impossible to induce leading members of the Bar to make the necessary sacrifice.

“The consequences ... will be far-reaching and detrimental to the true interests of the country.”<sup>2</sup>

The third, also concerning competence on the bench, is from an often-quoted portion of a speech reprinted in the Canadian Bar Review of 1927, by the Honourable R.B. Bennett, K.C. (as he then was), later to be Prime Minister:

“Now if men enjoying large incomes have no ambition to go upon the Bench it follows that you have to fall back upon the second line, and instead of appointing the best men to the judiciary you have recourse to men of indifferent qualifications in their profession ...”<sup>3</sup>

Recent constitutional changes have reinforced this need for our courts to remain attractive to men and women of the highest calibre. The role of the judiciary as a result of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* is of revolutionary significance in the legal history of Canada, and it has thrust our judiciary into the forefront of law-making, alongside Parliament itself.

We consequently reiterate and affirm the comment in the report of the Lang Commission (page 2) that:

“The place of the judiciary has increased in importance in the light of recent constitutional developments in Canada, particularly the enactment of a Charter of Rights and Freedoms. The judiciary also plays a greater role in shaping our lives because of the growing complexity of our social and economic relationships. The independence of the judiciary is part and parcel of their unique position.”

The Supreme Court of Canada, in the recent *Beauregard* decision, affirmed that since as far back as the *Act of Settlement* in 1700, independence of the judiciary has been predicated on both security of tenure and financial security.<sup>4</sup>

These considerations underlie the Commission's examination and conclusions with respect to judicial salaries.

As a result of 1975 amendments to the *Judges Act*, the salary level of superior court puisne judges was made roughly equivalent to the mid-point of the salary range of the most senior level (DM3) of federal deputy minister. This was not intended to suggest equivalence of factors to be considered in the salary determination process, for no other group shares with the judiciary the necessities of maintaining independence and of attracting recruits from among the best qualified individuals in a generally well-paid profession. In 1975, judicial salary equivalence to senior deputy ministers was generally regarded, however, as satisfying all of the criteria to be considered in determining judicial salaries. At that salary level, a sufficient degree of financial security was assured and there were few financial impediments to recruiting well-qualified lawyers for appointment to the bench.

Like the Lang Commission, we believe the 1975 judicial salary scale was satisfactory for that year and we recommend that a new salary base be established as of April 1, 1986, by applying the Industrial Composite Index to the 1975 salary level for the years 1976 to 1986, capped by a 6% and 5% increase for 1983 and 1984, respectively (while the *Public Sector Compensation Restraint Act* was in force). The annual salary adjustment provided for by section 19.2 of the *Judges Act*<sup>5</sup> would then apply for 1987 and 1988, to a maximum of 7% in each of those years, following which the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits would again review salary levels.

Indexing is the only means yet devised to permit Parliament to discharge its constitutional duty under section 100 of the *Constitution Act, 1867* without the presentation of salary amendment bills on each occasion. In addition, it provides a relatively non-contentious means of adjusting judicial salaries between parliamentary action on Triennial Commission recommendations.

The income of judges has failed to keep pace with other groups in our society. The importance of calculating a base salary which is fair to judges cannot be over-emphasized, since successive annual shortfalls in income are built in and compounded if either the original or a subsequent base salary is lower than it should be. The Lang Commission made a calculation error in applying the Industrial Composite Index for the years 1976 to 1983 to the 1975 base salary of \$53,000. The April 1, 1985, base salary figure for superior court puisne judges should have been \$123,400, rather than \$119,000 (see Appendix “C”, submitted in evidence by the Joint Committee on Judicial Benefits, which states the accurate calculation for 1985 to be \$123,500. This Commission arrives instead at a 1985 corrected figure of \$123,400). On the basis of our recommendation to apply the Industrial Composite Index to the 1975 salary (of \$53,000) for each of the years 1976 to 1986 (capped at 6% and 5% for 1983 and 1984), the salary calculations in Column 4 of the following table result.

1 Year	2 Actual	3 % change in industrial composite	4 Salary calculation <sup>6</sup> in accordance with industrial composite index
1975	\$ 53,000 <sup>7</sup>	—	—
1976	53,000	14.17	\$ 60,500
1977	55,000	12.14	67,800
1978	57,000	9.61	74,300
1979	57,000	6.16	78,800
1980	70,000	8.65	85,600
1981	74,900	10.08	94,200
1982	80,100	11.93	105,400
1983	84,900	9.99 (6% cap)	111,700
1984	89,100	7.37 (5% cap)	117,200
1985	105,000	5.31	123,400
1986	108,700	3.53	127,700

The recommended levels of salary as of April 1, 1986 are therefore as follows:

Judges, Federal Court of Canada and Superior Courts –	<b>\$127,700</b>
Chief Justices and Associate Chief Justices, Federal Court of Canada and Superior Courts –	<b>\$139,700</b>
Judges, Supreme Court of Canada –	<b>\$151,700</b>
Chief Justice of Canada –	<b>\$163,800</b>

These recommended salaries for the Federal Court of Canada and superior court Chief Justices and Associate Chief Justices, and for the Judges and Chief Justice of the Supreme Court of Canada, would restore the relationships which existed in 1975 *vis-à-vis* the salary of Federal Court of Canada and superior court puisne judges (then \$53,000, now recommended to be \$127,700 as of April 1, 1986).

The Commission has independent knowledge of eminently qualified lawyers who have declined appointment to the bench due to the loss of income that would result. If implemented, these recommended salaries would satisfy to a much greater extent the dual requirements of ensuring financial security for the judiciary and attracting well-qualified lawyers to the bench. The Burns Report on Executive Compensation in the Public Service (May, 1985)<sup>8</sup>, which dealt with rates of pay and conditions of service for managers in the federal public service, recommended salary ranges at the senior deputy minister level of between \$106,500 (minimum) and \$132,500 (maximum), effective April 1, 1985.

The Peat Marwick Compensation Study undertaken for the federal Department of Justice in 1985 (portions of which are reproduced below) surveyed associates and partners of law firms (75% of the

sample) and lawyers of corporations and municipal and provincial governments (25% of the sample). The Peat Marwick Study indicates that the average income (including salary, bonuses and the value of stock (for in-house corporate counsel) or share of profits (for law firm partners)) for lawyers called to the bar between 1960 and 1964 (the years of call of lawyers likely to be approached currently for appointment to the bench) was \$124,548 in 1985:

**Total Average Income by Year  
of Call to Bar for Associates/Partners for all Sectors**

Year Admitted to the Bar	Average Income	(sample size)
1970-1974	\$100,789	(457)
1965-1969	106,206	(194)
1960-1964	124,548	(140)
1955-1959	124,493	(125)
1954 and earlier	102,457	(117)

The Peat Marwick Study also shows that the average income for partners (called to the bar between 1960 and 1964) surveyed in large law firms (defined as 20 or more lawyers) was \$155,056 in 1985, which is significantly more than we are recommending be paid to judges as of April 1, 1986:

**Average Share of Profits per Partner  
by Year of Call to Bar for Large Law Firms (20 or  
more lawyers)**

Year Admitted to the Bar	Share of Profits	(sample size)
1970-1974	\$121,725	(63)
1965-1969	136,537	(34)
1960-1964	155,056	(30)
1955-1959	151,060	(22)
1954 and earlier	120,161	(30)

The Commission has considered the current salaries of judges in the United Kingdom, as well as the recently proposed (January, 1987) salary increases of federal judges in the United States. We feel that comparisons with British or American judicial salaries are not particularly helpful because of differences in economic and social conditions and fluctuating exchange rates.

The Lang Commission recommended that this Commission address the issue of regional and cost of living variations for judicial salaries. Having considered the matter, we are not disposed to recommend any changes.<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup>. Parliamentary Debates, Lords, 1932-33, Vol. 88, p.1209 (July 27, 1933).

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 1211.

<sup>3</sup>. (1927) 5 Can. Bar Rev. 272, at p. 272.

<sup>4</sup>. *Supra.*, at pp. 74-75.

<sup>5</sup>. We note that the salary adjustment formula based on the Industrial Composite will have to be modified in view of the discontinuance of the publication of that index by Statistics Canada. We should mention that the Industrial Aggregate Index has already been adopted, by statutory amendment, in lieu of the Industrial Composite Index for purposes of adjusting benefits under the *Canada Pension Plan*, and salaries under the *Senate and House of Commons Act* and the *Salaries Act*.

<sup>6</sup>. Lowered to the closest multiple of one hundred dollars (see *Judges Act*, subsection 19.2(3)).

<sup>7</sup>. Includes the \$3,000 additional salary provided under what was then subsection 20(1) of the *Judges Act* (since repealed).

<sup>8</sup>. The Advisory Group on Executive Compensation in the Public Service (Mr. James W. Burns, Chairman) presented its Eleventh Report to the Prime Minister on May 13, 1985.

<sup>9</sup>. Pursuant to subsection 20(2) of the *Judges Act*, the judges on the territorial Supreme Courts receive a non-accountable annual allowance of \$4000 as compensation for the higher cost of living in the two territories.

## **V. Salary Differential between the County and District Courts and the Superior Courts**

The Lang Commission recommended that the salaries of judges of the county and district courts "should be calculated by reference to the same formula as has been applied with respect to the salaries of the judges of the superior courts, but that an absolute differential between the county and district courts and the superior courts be fixed at \$5,000, such differential to be retained until review by the next triennial commission". Bill C-78 (which received Royal Assent on December 12, 1985 as Chapter 48 of the Statutes of Canada, 1985) gave effect to that recommendation and established as at April 1, 1985, an absolute differential of \$5,000 between the salaries of county and district courts and those of superior courts.

Only three provinces, Ontario, British Columbia and Nova Scotia, retain county or district courts. Although the jurisdictional differences between the two levels of courts continue to narrow, the responsibilities of the superior court judges in terms of the subject matter of their jurisdiction and the requirement for travel in the performance of their duties are nevertheless significantly heavier than in the county and district courts. It may be noted that the status of the District Court in Ontario is currently under review as part of Mr. Justice Thomas Zuber's study into the courts of that province, undertaken at the instance of the Attorney General of Ontario. There was no compelling evidence before us and we see no compelling reason to narrow the differential at this time. We therefore **recommend that the present differential of \$5,000 be maintained.**

## VI. Incidental Allowance

In 1981, subsection 20(1) of the *Judges Act* was amended to provide, with effect from April 1, 1979, an accountable annual allowance for judges in the amount of \$1,000, separate from salary, "for reasonable incidental expenditures that the fit and proper execution of his office as judge may require". The allowance applies against the cost of repair and replacement of court attire, the purchase of law books and periodicals, membership in legal and judicial organizations and other similar expenses not recoverable under any other provision of the *Judges Act*.

The inadequacy of the present allowance and the effects of inflation have resulted in the \$1,000 maximum being exhausted or even exceeded by many judges. For example, the cost of judicial robes alone (in those provinces where robes are not provided by the provincial authorities) in the first year in office, or periodically thereafter, would exhaust the allowance. Similarly, the purchase of legal texts required by a judge, particularly when the judge is sitting in an outlying judicial centre where the court house library may be less than adequate, could quickly consume a significant portion of the current allowance.

**We recommend that the present incidental allowance be increased to \$2,500 annually.**

## VII. Removal Allowances

In 1985, Bill C-78 extended to retiring judges of the Supreme Courts of the Yukon and Northwest Territories, and to the surviving spouse and children of judges of those courts who die in office, the benefit of the removal allowance in order to facilitate their relocation to one of the provinces (*Judges Act*, paragraphs 21.1(1)(c) and (d)). The concurrent addition of subsection 21.1(1.1) of the *Judges Act* placed a limitation upon eligibility for the use of the removal allowance by a judge of a northern Supreme Court. In order to qualify for the allowance, the judge must have been resident in one of the provinces before his or her appointment to the northern Court.

The 1985 amendments were designed to alleviate possible hardship for any judge, or the family of any judge, in the circumstances provided for therein. Substantially the same potential hardship could occur with respect to a judge (or the family of a judge) who is required to move to Ottawa upon appointment, and who does not want to remain in Ottawa after retirement (or after the judge's death). The judge and his or her family are currently entitled to a removal allowance upon appointment pursuant to section 21.1. However, they are not entitled to an allowance should they wish to leave Ottawa and live in another part of Canada upon retirement or death.

Federal legislation compels the judges of three section 101<sup>1</sup> courts (the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada) to reside in or near the National Capital Region (with the exception of judges on the Tax Court of Canada who were formerly members of the Tax Review Board resident outside of the National Capital Region). In order to alleviate the potential hardship referred to above, we recommend that the removal allowance be extended to retiring judges of the three section 101 courts who are required upon appointment to change their place of residence to the vicinity of the National Capital Region, and as well to the surviving spouses and eligible children of these judges who die in office. We also recommend that the removal allowance permit such retiring judges, and/or the family, to move to a place of residence in any one of the ten provinces or two territories. We further recommend that there be a requirement whereby all removal allowances must be utilized within a reasonable period following the relevant event.

---

<sup>1</sup>. *Constitution Act, 1867*.

## VIII. Judicial Annuities

Section 23 of the *Judges Act* provides for the granting of an annuity equal to two-thirds of the salary annexed to the office of a judge at the time of his or her resignation, removal or ceasing to hold office, to a judge who

- (a) has continued in office for fifteen years and has attained the age of 65, if he or she resigns his or her office;
- (b) has continued in office for fifteen years but has not attained the age of 65, if his or her resignation is conducive to the better administration of justice or is in the national interest;
- (c) resigns or is removed as a result of becoming afflicted with a permanent disability preventing him or her from executing his or her office; or
- (d) has reached the age of mandatory retirement, if he or she has held office for at least ten years.

If a judge reaches mandatory retirement age without having served for ten years, he or she is entitled to an annuity pro-rated on the basis of years of completed service (to the nearest one-tenth of a year) as a proportion of ten years.

In addition, rather than leave the bench after attaining the minimum qualification for retirement, the option exists pursuant to sections 20.01, 20.1 and 20.2 of the *Judges Act*, for a judge to elect supernumerary status. Under this arrangement, a puisne judge who qualifies for non-mandatory retirement and who is entitled to an annuity may opt instead to continue in office (with a reduced caseload in most instances) while remaining entitled to full salary until the judge is mandatorily retired or otherwise leaves the bench, at which time he or she would receive the annuity. A Chief Justice or Associate Chief Justice who elects supernumerary status is entitled to receive only the salary of a puisne judge during his or her supernumerary service, although the subsequent annuity is based on the salary then in effect of a Chief Justice or Associate Chief Justice. The supernumerary programme promotes continuity on the bench, while making available positions which could not otherwise be filled until the mandatory retirement of the incumbents. All federally appointed judges except the members of the Supreme Court of Canada are entitled to opt for supernumerary status. Approximately 10% of the federally appointed bench are currently supernumerary judges.

### A. Judges' Contributions towards Annuities

The *Beauregard* decision of the Supreme Court of Canada has settled the constitutional authority of Parliament to require reasonable contributions by judges towards their annuities. This authority is not unlimited, as the following passage from the reasons of the Chief Justice of Canada in the *Beauregard* judgment makes clear:

“The power of Parliament to fix the salaries and pensions of superior court judges is not unlimited. If there were any hint that a federal law dealing with these matters was enacted for an improper or colourable purpose, or if there was discriminatory treatment of judges *vis-à-vis* other citizens, then serious issues relating to judicial independence would arise and the law might well be held to be *ultra vires* s.100 of the *Constitution Act, 1867*.<sup>11</sup>

Pursuant to section 29.1 of the *Judges Act*, enacted in 1975, judges appointed before February 17, 1975 contribute towards their statutory annuities (which include annuities for surviving spouses and

children) at a rate of 1½% of salary.<sup>2</sup> Judges appointed after February 16, 1975 contribute towards their statutory annuities at a rate of 6% of salary, and they contribute a further 1% of salary towards the cost of the indexation of their statutory annuities. The *Beauregard* decision also upheld the legality of this distinction in contribution rates which is based on date of appointment.

The Dorfman Committee recommended that judges should not be required to contribute towards their statutory annuities, and that all judges should be required to contribute towards the cost of supplementary retirement benefits (indexation) at a rate of 1% of salary. The de Grandpré Committee recommended that judicial annuities, including survivors' benefits, and supplementary retirement benefits should all be provided without any judicial contributions. The Lang Commission recommended that all judges should contribute at a rate of 1½% of their salaries towards their statutory annuities, and, one may assume, that they not contribute at all towards the cost of supplementary retirement benefits. Furthermore, the de Grandpré and Lang reports recommended the retroactive reimbursement (with interest) to judges of all (de Grandpré) or a portion (Lang) of the pension contributions theretofore paid. In their written and oral submissions to this Commission, both the Joint Committee on Judicial Benefits and the Canadian Bar Association recommended the repeal of the requirement for contributions to the cost of annuities and the retroactive reimbursement of contributions made since 1975.

We do not agree with the recommendations of the earlier Committees and Commission and the submissions made to us with respect to judges' contributions. Judicial pensions are not like ordinary pensions insofar as they are designed to enhance the independence and competence of the bench and to compensate in part for the high or potential earning power which lawyers forego upon acceptance of judicial appointment. The judicial annuity itself constitutes an important element in guaranteeing independence. However, the question of some judicial contribution to the costs of the pension is an entirely different matter, and we do not consider the issue of reasonable contributions to annuities as in any way affecting the independence of the judiciary. In the case of *The Judges v. Attorney-General for Saskatchewan*, the Judicial Committee of the Privy Council decided that a general income tax which charges the official incomes of judges on the same footing as the incomes of other citizens did not interfere with the "independence nor any other attribute of the judiciary".<sup>3</sup> We believe that the same principle applies with respect to contributions to judicial annuities.

The Commission is of the view that the unique character of the judiciary, and in particular the requirement for independence, is currently reflected in a number of aspects relating to judicial pensions. These include the relatively short qualifying period (as little as 10 years in some circumstances in order to qualify for full pension), the supernumerary option, the full indexation of benefits, the fact that the annuity is calculated on the basis of the salary at the time of retirement (and not on the basis of the average salary over a number of years of service immediately prior to retirement), and the disability provision in paragraph 23(1)(c) of the *Judges Act*. We feel that as this Commission is recommending judicial salaries which are more closely related to those earned by others of similar importance and stature, we must, in order to be consistent, also consider the non-salary benefits, which are unquestionably justified, in the same manner. We would emphasize that the Commission regards its recommendations with respect to salaries and pensions to be integrated components of a comprehensive compensation package. These components are seen by us to be interlinked, and the adoption of only part or parts would distort the philosophy and intent of the recommendations as a whole.

There appears to be little actuarial basis for the contribution rates presently in effect (see Appendix "D").<sup>4</sup> Their significance is essentially historical. The following table, prepared for the Commission in December, 1986 by the Chief Actuary of the Department of Insurance of Canada, shows, for annuities under the *Judges Act*, sample normal actuarial costs (consisting of the total of a judge's own contributions and the government contributions required to pay for that judge's pension)

expressed as a percentage of that judge's entire salary earned during his or her total years on the bench. The table is based on the actuarial assumptions set out below it.

### Annuities pursuant to the Judges Act

#### **Sample normal actuarial costs (contribution rates) expressed as a percentage of salary (payable from appointment to retirement)**

Retirement Age		Years of Service					
		10	15	20	25	30	35
75	M	68.8	46.8	35.5	28.2	23.0	18.9
	F	70.2	46.0	33.7	26.2	21.0	17.3
70	M	79.6	53.1	39.3	30.6	24.5	20.1
	F	84.4	54.7	39.7	30.5	24.4	20.0
65	M	—	60.2	43.7	33.5	26.7	21.9
	F	—	63.0	45.3	34.7	27.6	22.6
60*	M	—	—	47.8	36.6	29.1	—
	F	—	—	50.3	38.4	30.5	—

\* Illustrative of costs of retirement option not now available under the *Judges Act* but recommended in Item B below.

#### Actuarial Assumptions:

Rate of interest: 6.5%

Rate of increase in salaries: 5%

Rate of increase in Consumer Price Index (Indexing): 3.5%

Retirement Age: Age at which pension commences, provided a judge has survived in office to this age without becoming disabled

Mortality: 1983 GAM Table (rated up 3 years for disabled)

Disability: Probability assumed equal to rate of mortality

Proportion married: varying by age (e.g. 0.96 at 50 and 60,  
0.73 at 70, 0.51 at 80 and 0.25 at 90)

Relative ages of spouses: Wife three years younger

Remarriage: Ignored

Children: Ignored

Withdrawal: 0.5% up to age 55 and 0.0% thereafter

Minimum (Return of Contributions) benefit: Ignored

#### Benefits Valued:

- (a) annuity on disability or retirement equal to two-thirds final salary;
- (b) annuity to surviving spouse equal to one half the annuity that was payable to a deceased judge or would have been payable if he or she had become entitled to a full annuity at the date of death;
- (c) return of 7% contributions with interest at 4% on death without survivor prior to retirement age, or on resignation from office without entitlement to a pension.

The above table indicates, for example, that a male judge who retires at age 75 after 20 years of service will thereafter receive a full pension equal to two-thirds of his final salary, the full cost of which would have required a contribution of 35.5% of the salary he received in each of his 20 years on the bench. Of that 35.5% contribution required each year, the judge would have contributed 7% (assuming he was appointed after February 16, 1975) and the Crown would have contributed 28.5% in absolute terms.<sup>5</sup> In other words, even the higher judicial contribution rate of 7% of salary, while significant, is a modest contribution indeed in terms of the overall cost of the pension scheme, and seems eminently fair for newly-appointed judges.

We regret the impact which the imposition of judicial contributions has had on judges, yet any partial remedy is likely to create as many inequities as it cures. The unfortunate passage of time has probably rendered a simple solution impractical in any case. In November, 1986, there were 795 judges holding office, of whom 253 (32%) were appointed before February 17, 1975, and are therefore contributing 1½% of salary towards the costs of statutory annuities, and 542 (68%) were appointed after February 16, 1975, and are therefore contributing 6% of salary towards annuities and a further 1% towards supplementary benefits. When these statistics are related to the comparable figures at the time of the de Grandpré Report, when 360 judges (54%) contributed 1½% and 310 judges (46%) contributed 7%, it is evident that the inequities resulting from the "two classes of judges" is being remedied by the passage of time. It should also be mentioned that the present figure for judges contributing 1½% includes virtually all of the approximately 80 supernumerary judges. It is our view that the 1975 decision of Parliament to impose judicial contributions, whereby it created "two classes of judges", and the manner in which it was done, are now history. Parliament has not seen fit to act again notwithstanding the recommendations for change made in the Dorfman, de Grandpré and Lang reports and all things considered, maintenance of the *status quo*, as time removes the present anomaly, may well be the most realistic approach.

For the above reasons, we do not adopt the recommendations of the past with respect to lowering to 1½%, or to any other rate, or abolishing altogether, judicial contributions towards the cost of statutory annuities and supplementary benefits, or reimbursing contributions.

**We therefore recommend that the present rates of judicial contributions towards the costs of both statutory annuities and supplementary benefits (indexing) be maintained (including the February 16-17, 1975 contribution rate differential) and that contributions of the judiciary not be reimbursed.**

We note that significant future relief from the double taxation aspect of judicial contributions toward the cost of annuities has now been provided by amendment to the *Income Tax Act* (see Item G below).

## B. "Rule of Eighty"

In the past, appointments of superior, district and county court judges were customarily made from the ranks of more senior members of the bar, i.e., in the age range of 50 years and upwards. However, commencing about 20 years ago, there began a practice of appointing on occasion younger men and women to judicial office, e.g., persons in their late 30's and early 40's. This has been well received and has produced a group of younger people who are able to give periods of long service to the judiciary and meet the increasing demands of the busy court systems. By all appearances, this practice has been successful but because of the longer period of service, some problems have appeared respecting supernumerary status and annuities. The present law was apparently premised on the expectation of more senior appointments and does not readily take into account those who accept an appointment to the bench in the early forties or younger. The Commission believes that

long periods of service, regardless of age, merit certain entitlements. The Commission also holds the view that age 60 should be the minimum age at which a judge qualifies for a full pension of two-thirds of salary.

We accept that professional “burnout” may manifest itself within the judiciary, and that retirement from the bench, but not election of supernumerary status, should be available as a solution for judicial “burnout”.

**We therefore recommend that retirement at full pension, but not the election of supernumerary status, be permitted at the following combinations of age and years of service on the bench: 60 years of age and 20 years of service; 61 and 19; 62 and 18; 63 and 17; and 64 and 16.**

Age 75 is fixed by subsection 99(2) of the *Constitution Act, 1867* (as amended in 1960) for the retirement of judges of provincial superior courts, and a recent court decision<sup>6</sup> has held that the current requirement that judges of the Federal Court retire at age 70 was unconstitutional. We therefore recommend that for the sake of equality and uniformity, the mandatory retirement age be standardized at 75 for all federally appointed judges, and that the mandatory retirement age of judges on the Federal Court of Canada, the Tax Court of Canada and the county and district courts be raised to 75. We also recommend that the supernumerary provisions be standardized for all federally appointed judges except the members of the Supreme Court of Canada.

### C. Adequacy of Pension Benefits

Paragraph 25(1)(a) of the *Judges Act* provides an annuity to the surviving spouse of a judge who dies, equal to one-third of the judge’s salary, and paragraph 25(1)(b) of the Act provides an annuity to the surviving spouse of a retired judge who was in receipt of an annuity at the time of death, equal to 50% of the amount of the retired judge’s annuity. Both these types of survivor’s pensions are indexed pursuant to the provisions of the *Supplementary Retirement Benefits Act* (R.S.C. 1970, c. 43 (1st Supp.)).

In order to better reflect current values of survivors’ benefits provided by many private pension plans and by recent federal and provincial pension benefits and standards legislative reforms, we recommend that the surviving spouse of a judge who dies in office be entitled to an annuity equal to 40% (instead of one-third) of the judge’s salary at the time of death. We further recommend that the surviving spouse of a retired judge who dies while in receipt of a pension be entitled to an annuity equal to 60% (instead of 50%) of the amount of the retired judge’s pension at the time of death. The benefits of eligible children should be adjusted accordingly. These increases in survivors’ benefits should apply only with respect to survivors not in receipt of benefits upon the coming into force of the necessary amendments to the *Judges Act*.

There are provisions in the *Judges Act* (paragraphs 29.2(1),(2) and (3)) and in the *Supplementary Retirement Benefits Act* (section 6) for the return of pension contributions to a judge. Pursuant to paragraph 29.2(4)(b) of the *Judges Act*, interest is payable upon the return of contributions made under that Act, at 4% compounded annually. We believe this rate has been unfair and can be unrealistic. We recommend that compound interest be payable upon the return of all contributions at a rate to be varied as and when necessary to reflect the “prescribed rates”.<sup>7</sup> If no prescribed rate was in effect, then a rate comparable to the average equivalent yield obtainable during each year on 90-day Government of Canada Treasury Bills should be used.

When a judge dies while in office, a lump sum “gratuity” equal to one-sixth of the judge’s annual salary at the time of death is payable immediately to the surviving spouse pursuant to Treasury

Board Minute 757563 dated May 18, 1978. We recommend that this gratuity be made a statutory entitlement by provision in the *Judges Act*.

The Commission was invited to examine the proportion of salary (presently two-thirds) which forms the basis for the annuity. In view of the many favourable aspects of existing judicial annuities referred to previously, and of the recommendations we are making for several other improvements, we do not recommend an increase in the basic pension.

#### D. Early Retirement and Pro-rated Annuities

Judicial annuities are part of an overall compensation plan designed to reinforce the principle of judicial independence and to help make appointment to the bench attractive to the best qualified among lawyers. Notwithstanding that appointments at younger ages are now being made, appointment still generally comes later in life, often in the fifties (see Appendix "E"), and therefore a relatively short qualification period for full pension entitlement is necessary. All judges are precluded from receiving other salary or remuneration, or engaging in any occupation or business, while holding judicial office (section 36 and subsection 38(1) of the *Judges Act*). Moreover, it is considered inappropriate for a retired judge to return to active practice in the courts. Society, and particularly the bench and bar, have traditionally taken the view that appointment to the bench should continue to be regarded as the culmination of a lawyer's career, and not as a stepping stone to career advancement. For this reason, judicial pensions should provide sufficient income to obviate the need of a retired judge to return to full practice, but at the same time they should not have the effect of encouraging the early retirement of a serving judge. Furthermore, with respect to a lawyer who was appointed to the bench at a comparatively young age, he or she would probably not have had the opportunity, prior to appointment, to build up a retirement fund. Consequently, the eventual judicial pension must be sufficiently generous as it may be the only source of income upon retirement from the bench.

These considerations appear to be the foundation of the pension provisions presently contained in the *Judges Act*, and underlie the recommendations contained in this report.

It would not be inconsistent with these principles, and it would add an element of fairness to the situation, if the *Judges Act* were to entitle a judge to some benefit, other than the simple return with interest of accumulated pension contributions, should he or she choose to depart from the bench without otherwise qualifying for an annuity. Neither the Joint Committee on Judicial Benefits nor the Standing Committee of the Canadian Bar Association made submissions on this point, but it is specifically referred to in paragraph 2(b) of the Commission's Terms of Reference and was the subject of submissions by individuals.

We consequently recommend that a judge who has held office for at least ten years and who retires without being entitled to an annuity should have the option of receiving an annuity, payable at age 65 should he or she retire before that age. We further recommend that the annuity of a judge who has served for ten or more but fewer than 15 years, when payable, should be pro-rated on the basis of years of service as a proportion of 15, with the resulting fraction being multiplied by two-thirds of the salary which the judge was earning when he or she retired. We recommend that in the case of this deferred annuity payable to a former judge at age 65, there be no "banking" or accumulation of indexing credits during the deferment, and that indexing commence only when the annuity becomes payable. We recommend that should the former judge die before attaining the age of 65, his or her surviving spouse should be entitled to an annuity equal to 60% (consistent with our recommendation in Item C above) of the annuity that the former judge would have received, payable when the former judge would have reached age 65.

In our view, the deferral of the pension would discourage early retirement and the ten-year minimum qualifying period would provide an incentive for a judge to remain in office. The recommendations also reflect the spirit of recent federal and provincial legislative reforms with respect to pension benefits and standards.

## E. Judges of the Supreme Court of Canada

Judges of the Supreme Court of Canada cannot elect to hold office as supernumerary judges. We appreciate that supernumerary status is inappropriate for the judges of our highest court, and inconsistent with the Court's unique role as the final arbiter of the country's legal values.

Nevertheless, we feel that by themselves, the retirement provisions of the *Judges Act* do not offer sufficient flexibility to the members of the Court, and that an additional retirement option should be made available. Because of the immense workload of Supreme Court judges combined with the heavy responsibility inherent in membership on that Court, we believe that a retirement option exercisable upon attaining the minimum age of 70, if the judge has served for at least ten years on the Supreme Court, is reasonable.

A Supreme Court judge who chooses to retire under this proposed provision should not be placed at a disadvantage in comparison to a judge on a lower court who elects to hold office as a supernumerary judge. Thus, a Supreme Court judge who takes up this option should be entitled to an income which is not significantly lower than what his or her salary would have been had he or she remained on the Supreme Court, and this income should continue until the judge reaches age 75, which would otherwise have been his or her mandatory retirement age.

The Commission therefore recommends that a judge who has served on the Supreme Court of Canada for at least ten years and has attained the age of 70 years be eligible to retire and receive an income payable until age 75 equal to 90% of the salary that would have been received from time to time by that judge had he or she remained on the Supreme Court, and thereafter an indexed annuity equal to two-thirds of the salary annexed to the office formerly held by that judge at the time he or she attains the age of 75.

In the event of the death of the retired judge before attaining age 75, 54% (60% of 90%, if our recommendation under Item C above is adopted) of the salary annexed to the office formerly held would be payable to the retired judge's surviving spouse, with the appropriate percentage for eligible children, until the time when the judge would have reached age 75, and thereafter the survivors' pensions would be in accordance with the applicable general rules.

## F. Guaranteed Annuity Option

Should a judge in receipt of an annuity die, his or her surviving spouse is entitled to an annuity equal to one-half (or 60%, if our recommendation in Item C above is implemented) of the judge's annuity, pursuant to paragraph 25(1)(b) of the *Judges Act*. Thus, should the former judge die soon after commencing retirement, the retirement benefits to which he or she would have been entitled had he or she survived would be halved (or reduced by 40% under our recommendation) in the hands of the surviving spouse, with the former judge having received very little of what otherwise would have been payable. We believe this could result in unfair situations arising, particularly where the judge contributed towards the costs of the judicial annuity over very many years on the bench and then died shortly after retiring. We therefore recommend that a retiring judge be given the one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a ten-year guaranteed period. Following the expiry of the ten-year guaranteed period, a surviving spouse's pension would be reduced to 50% (or

60% pursuant to our recommendation in Item C above) of the initial (actuarially reduced) pension amount. The initial pension amount would continue for a ten-year period in favour of a surviving spouse, eligible children or the estate, as the case may be.

Our recommendation for a guaranteed annuity option is patterned after a benefit commonly available under private pension plans. There would be no additional cost to the public treasury for an option of this kind. A current sample of an actuarially reduced pension amount (based for illustration purposes on a purely hypothetical standard pension of \$1,000 per month and assuming the adoption of our recommendation in Item C above), at different age levels, is shown below:

**Age at Retirement and  
Monthly Amounts at Retirement**

	Judge age 65	Judge age 70	Judge age 75
	Spouse age 62	Spouse age 67	Spouse age 72
a) Joint Life reducing by 40% on judge's death	\$1,000.00	\$1,000.00	\$1,000.00
b) Actuarial Equivalence of a joint life pension reducing by 40% at the later of the judge's death and the expiry of a 10-year guaranteed period	980.95	966.37	940.71

Note: The above figures are illustrative and based upon the 1983 Basic Mortality Table with projection scale G and 1983 year of purchase with interest at 10.75% for 20 years and 6% thereafter with a loading for expenses. This is an individual annuity purchase basis current at the time of our report. The figures also assume that the judge is a male with a spouse three years younger. The amounts will vary with assumptions used and ages and sex of the lives involved. The initial pension amount will continue for a 10-year period even if both lives die immediately.

## G. Double Taxation

The salary deduction for a judge's contribution to judicial annuities and supplementary benefits is deemed to be contributed to or under a registered pension fund or plan, pursuant to subsection 29.1(3) of the *Judges Act*. For 1986 and subsequent taxation years, the entire contribution (\$7,609 as of April 1, 1986, for a superior court judge appointed after February 16, 1975) is deductible in calculating federal income tax.<sup>8</sup>

Prior to 1986, only a portion of the contribution, namely \$3,500, was deductible in calculating taxable income even though the annuity itself is fully taxable as income in the hands of the judge when received. Thus, the judge is potentially subject to double taxation on the amount of the contributions made in years prior to 1986 that exceeded \$3,500 per annum; i.e., the amount is taxed as income as part of his or her salary in the year in which it was earned, despite the fact it was never received, and payments of the annuity are taxed again when received.

With the release of Interpretation Bulletin No. IT-167R5 in 1985, Revenue Canada's administrative practice was changed to permit a taxpayer to carry forward any registered pension plan contributions in excess of \$3,500 made in respect of current service, and to deduct such excess in subsequent taxation years at the maximum rate of \$3,500 per year, i.e., subject to the standard

\$3,500 limit. Thus, over time, all pre-1986 pension contributions that were previously ineligible for deduction will be deductible from taxable income, as long as there are sufficient years in which actual contributions are less than \$3,500.

This administrative position permitting a carry forward of excess contributions will be of assistance only where contributions for a subsequent year are less than \$3,500. Thus, judges will not be able to avail themselves of this deduction for amounts carried forward from years prior to 1986 while they are making current contributions in excess of \$3,500 to the pension plan, since both current service contributions and excess contributions carried forward must be aggregated for purposes of the \$3,500 limit. It may therefore be some years after judges have been taxed on pre-1986 excess contributions before these contributions become fully deductible, i.e., only during retirement.<sup>9</sup> In fact, where death occurs before all amounts have been deducted, some amounts may never be deductible.

In view of the substantial measure of relief from double taxation afforded by the 1986 amendment for post-1985 contributions and the possibility of relief, though limited, pursuant to Interpretation Bulletin No. IT-167R5 for pre-1986 contributions, we do not feel it necessary to make any recommendation for further change in the *Income Tax Act* with respect to pension contributions at this time. We note however that provincial tax legislation may have to be amended where applicable to achieve the same result.

We understand that in addition to the above, judges are treated for certain income tax purposes as self-employed professionals, and consequently are now permitted to deduct up to \$7,500<sup>10</sup> for contributions to their Registered Retirement Savings Plans, with no reduction for amounts contributed towards the cost of judicial annuities and supplementary benefits pursuant to subsections 29.1(1) and (2) of the *Judges Act*.

## H. Indexation of Annuities

The indexing of judicial salaries is provided for in the *Judges Act*. On the other hand, judicial annuities, including those of surviving spouses and eligible children, are indexed pursuant to the *Supplementary Retirement Benefits Act*. That Act applies to many branches of the public service, as well as to judges, and it is administered by the President of the Treasury Board.

The separate status of the judiciary, the principle of judicial independence and the unique recruiting requirements of the judiciary, all suggest that the indexation of judicial annuities should likewise be provided for in the *Judges Act*, so that it be distinct from the indexation of other public service pensions and to place all legislative provisions relating to judges in the one statute. For the judiciary, and uniquely so, indexation of annuities is a factor that should be regarded within the overall constitutional guarantees of security of tenure and security of salary and pension. We therefore **recommend that the provisions for indexing judicial annuities, including those of surviving spouses and eligible children, and for the return of judges' contributions, should be transferred to the *Judges Act* from the *Supplementary Retirement Benefits Act*.**

We do not accept the suggestion that judicial annuities be linked to the salary of a judge current from time to time, with the exception of the income which we recommend (in Item E above) be payable to former members of the Supreme Court of Canada between the ages of 70 and 75 who elect to retire following ten years of service on that Court.

## I. Suspension of Surviving Spouse's Annuity on Remarriage

Subsection 25(3) of the *Judges Act* suspends the pension entitlement of a surviving spouse during his or her remarriage. In the event of a decree of nullity or divorce, or upon the death of the spouse of the remarriage, payment of the annuity would be resumed by virtue of subsection 25(3.1).

We feel, as did the de Grandpré Committee, that subsection 25(3) "underscores a socially inappropriate and invidious policy". Furthermore, failure to amend the *Judges Act* to permit continuation of survivors' benefits upon remarriage may raise serious legal questions involving equality rights. We therefore **recommend the repeal of subsections 25(3) and 25(3.1) of the *Judges Act*.**

We also **recommend the removal of the words "is unmarried" from paragraph 25(1.3)(b) of the *Judges Act***, thereby eliminating the criterion of a child's marital status in the consideration of eligibility for benefits.

We further **recommend that consequential amendments be made in the terms of eligibility for applicable group insurance, medical and other benefit plans.**

<sup>1</sup>. *Supra.*, at p. 77. The *Beauregard* case dealt with the constitutionality of the *Judges Act* amendments requiring judges to contribute towards the costs of their pensions, and the legality of requiring higher contributions from judges appointed after the date of first reading of the amendments.

<sup>2</sup>. In a letter dated February 17, 1975, sent by the then Minister of Justice to inform all judges already in office of the decision of the Government to implement the new policy, he referred to their contribution of 1½% as being "in respect of the cost of the improved annuities for widowed spouses and other dependants". Subsection 29.2(2) of the *Judges Act* (which provides for the return of this (1½%) contribution to the judge should the spouse pre-decease him or her and should children (if any) no longer be eligible for annuities) confirms this limited purpose of the 1½% contribution made by judges appointed before February 17, 1975.

<sup>3</sup>. (1937), 53 T.L.R. 464, at p. 466.

<sup>4</sup>. The pension plan established by the *Judges Act* is among those of which the Chief Actuary is required to conduct periodic actuarial reviews and to file cost certificates and valuation reports pursuant to the *Public Pensions Reporting Act* (S.C. 1986, c. 16).

<sup>5</sup>. We have noted that in the *Beauregard* decision (*supra.*, at p. 95), the pleadings of the parties, as amended by the agreed statement of facts, are quoted as follows:

"Upon his retirement, the Plaintiff's minimum contribution of \$3,815.00 per annum with interest compounded annually using a rate of interest of ten per cent per annum will have established in the hands of the defendant a capital sum in the order of \$400,000.00 an amount more than sufficient to take care of the Plaintiff's retirement annuities and the Plaintiff's supplementary retirement benefits."

Respectfully, we are curious as to whether the calculations and conclusion had ever been actuarially tested.

<sup>6</sup>. *Addy v. The Queen in Right of Canada* (1985), 22 D.L.R. (4th) 52 (F.C. (T.D.)).

<sup>7</sup>. See Part XLIII (sections 4300 - 4301) of the *Income Tax Regulations*.

<sup>8</sup>. Paragraph 8(1)(m) of the *Income Tax Act* permits a deduction for \$3,500 of contributions to a registered pension plan. Paragraph 8(1)(m.1) of the *Act* permits the deduction of non-voluntary contributions in excess of \$3,500 to a defined benefit registered pension plan, effective for 1986 and subsequent years.

<sup>9</sup>. Revenue Canada has stated in its Interpretation Bulletin that an excess contribution may be deducted in a subsequent year (subject to the \$3,500 limit) even if employment ceases prior to that year.

<sup>10</sup>. The limit of \$7,500 will increase for 1988 and subsequent years if current proposals to amend the *Income Tax Act* are enacted.

## IX. An Alternative for Fixing Judicial Compensation

Both the Joint Committee on Judicial Benefits and the Canadian Bar Association recommended to the Commission that action be taken with a view to the adoption of a formula for fixing judicial compensation similar to that in place with respect to the federal judiciary in the Australian state of New South Wales. Under the “New South Wales formula”, a remuneration tribunal is required to make an annual determination with respect to the remuneration to be paid to office-holders specified in the governing legislation, which includes judges. This determination takes effect after a fixed period unless either House of Parliament passes a resolution disallowing it. This procedure is known as proceeding by way of a negative resolution.

No evidence was submitted to the Commission on the experience, favourable or otherwise, of the “New South Wales formula”, particularly as it applies to the judiciary. A particular concern we have is as to the nature of the relationship between the Houses of the New South Wales Parliament and the remuneration tribunal.

The Commission is of the view that to apply the formula in Canada would in any case quite likely require an amendment to section 100 of the *Constitution Act, 1867*, which requires Parliament to fix and provide the salaries, allowances and pensions of essentially all federally appointed judges. We are not convinced that the “New South Wales formula” would be such an improvement on the present system as to justify a constitutional amendment.

## X. Taxation of New Judges

### **Identification of Problem**

Newly appointed judges often face a serious cash flow problem in the two years following their appointment to the bench. The problem stems from the substantial income tax payments that may be required in those two years with respect to professional income earned prior to appointment. The problem is often compounded by actual or deemed dispositions that are unavoidable when a new judge withdraws from practice. Previously untaxed professional income would include not only professional income for the year, but also earnings from the last fiscal year-end to the date of appointment ("'stub' period earnings"), unbilled work in progress ("WIP") and the 1971 accounts receivable reserve. Taxable capital gains and recaptured capital cost allowance on assets deemed disposed of and taxable capital gains on the disposition of the partnership interest may also result in a substantial income inclusion for tax purposes. Since these inclusions are added to judges' salaries, they are effectively taxed at the highest tax rate. The tax payments may, in some cases, exceed the net remuneration received by the judge. Appendix "F" illustrates this problem with an Ontario example that is not untypical.

Any solution must recognize that the problem is not strictly a taxation problem (although it does result in all previously untaxed amounts being taxed at the new judges' highest tax rate), but rather a cash flow problem arising from the acceleration of the recognition of income for tax purposes without a corresponding increase in cash flow. As a result, reducing the tax liability through tax shelters or Registered Retirement Savings Plans (RRSP) which require a cash outflow are not viable alternatives. While a reduction in the tax rate applicable to certain types of professional income which are included in taxable income in the year of or the year following appointment might mitigate the problem, the real solution would appear to lie in the deferment of the recognition of income to future taxation years.

### **Possible Solutions**

Several possible solutions have been identified. The first three alternatives have been proposed in the past and may not address the real issue. These proposals together with their principal disadvantages are summarized below:

#### **1. Tax Rate Reduction or Tax Credits**

Proposal —

Certain types of deferred professional income which cause the "bunching up" of income in the year of or year following appointment would be subject to tax at one-half the normal rate of tax. Alternatively, the income would be subject to the normal rates of tax but a tax credit would be allowed to effectively reduce the tax to one-half of what would otherwise be payable on those sources of income.

Disadvantage —

While this will reduce the amount of tax payable and hence reduce the cash flow problem, it will not eliminate the problem altogether.

## **2. “Rollover” to RRSP**

Proposal —

It has been suggested that certain amounts of deferred professional income be treated as a “retiring allowance” and therefore qualify for a transfer to a RRSP. Consequently, \$3,500 per year of previous “employment” (partnership) could be transferred to a RRSP and escape immediate taxation.

Disadvantage —

Since the problem is normally one of cash flow, many newly appointed judges would not have sufficient funds to make a large RRSP contribution unless they had significant other capital.

## **3. Average the Tax Over the Previous Five Years**

Proposal —

The aggregate of certain components of deferred professional income would be notionally added back to the incomes of the new judge for the five years prior to appointment and the additional taxes likewise aggregated as a tax liability. A variation on this proposal would be to compute the average rate of tax over the previous five years and apply this average to the previously untaxed professional income.

Disadvantage —

These proposals would not be of much benefit to most lawyers as they would likely be at the peak of their career during those years and would be taxed at the top marginal rate. Therefore averaging the income would not produce significant benefits and would do little or nothing to alleviate the cash flow problem. Also, those lawyers who had taken advantage of tax shelters might receive a benefit not available to others.

## **4. Permit Judges to Report Salary on a Fiscal-Year Basis**

Proposal —

A new judge would have the option of reporting his or her salary income on a fiscal-year basis with the year-end corresponding to the fiscal period of the professional practice from which he or she retired. Assuming that the judge was a partner in a firm with a January 31 year-end, he or she would be allowed to report salary on that basis as well.

Disadvantage —

This would solve the major cash flow problem, but there would still be tax on unbilled WIP, 1971 receivable reserve and the other special inclusions which would come into income in the year following appointment to the bench. To be totally effective, this solution would have to be combined with a reserve, similar to that described below. This in turn might add undue complexity.

## **Recommended Solution — Tax Deferral over a Number of Years**

The recognition of certain types of income could be deferred over a period of, say, 15 years. This could be accomplished by having all amounts included in income under the general rules and

allowing a judge to claim a special reserve for deferred professional income, 1/15th of which must be included in income each year. The balance of the reserve in the year of death or retirement from the bench would be included in income in that year, and in the case of death, subsection 159(5) of the *Income Tax Act* ("ITA") would be made applicable, allowing payment over a maximum period of ten years. This proposal would dramatically reduce the cash flow problems in the first few years and would spread the tax burden over 15 years. The structure could be as follows:

## **1. Income Inclusions**

**It is therefore recommended that a judge be required to include in income in the year of appointment all of the following amounts relating to his or her professional practice:**

- (i) professional income for the fiscal year (i.e., repeal s. 24.1 of the *ITA*)
- (ii) professional income for the "stub" period (i.e., provide that s. 99(2) and s. 96(1.1) of the *ITA* not be applicable to judges in year of appointment)
- (iii) unbilled work in progress (special rules would be required to include this in income in the year of appointment rather than in the subsequent year)
- (iv) 1971 Accounts Receivable reserve (special rules would be required to include this in income in the year of appointment rather than in the subsequent year)
- (v) taxable capital gains and recaptured capital cost allowance on professional assets deemed disposed of
- (vi) taxable capital gain on disposition of partnership interest, and
- (vii) judge's salary for calendar year.

## **2. Special Reserve**

**A special reserve could then be claimed for such of the above amounts as are listed below. 14/15ths of such amounts would qualify for a special reserve in the year of appointment, with 1/15th included in income in each of the following 14 years. The balance of the reserve would be included in income in the year of death or retirement should either occur within 15 years of appointment.**

## **3. Qualifying Amounts for Reserve**

**The amounts which would qualify for the special reserve would be:**

- (i) a portion of the professional income for the fiscal year of the professional practice computed as follows:

Income for fiscal year	×	# of months in calendar year while a judge
		# of months in fiscal year

(This is similar to s. 24.1 of the *ITA*.)

- (ii) professional income for the "stub" period
- (iii) unbilled work in progress

- (iv) 1971 Accounts Receivable reserve
- (v) taxable capital gains and recaptured capital cost allowance on professional assets deemed disposed of, and
- (vi) taxable capital gain on disposition of partnership interest.

## Rationale

The solution recommended above would, as illustrated in Appendix "G", alleviate the cash flow problem in the early years and spread the tax burden over the 15 years following appointment, which is the usual minimum period in office before retirement at full pension. This solution would also ensure that over an extended period, all income is taxed at the judge's normal tax rates.

## Information Booklet

We recommend that the Minister of Justice have prepared an information booklet outlining the tax treatment of lawyers' income on their appointment to the bench together with details of judges' salaries, allowances, pensions and other benefits, and that such booklet be provided to all those who are approached to accept judicial appointment.

## XI. Conclusion

Judges are not in a position to make representations to or bargain with government for adjustments to their salaries, allowances and pensions. For this reason, Parliament has provided for the appointment of Triennial Commissions. Two of the purposes of Triennial Commissions are to reduce the element of partisan politics in the adjustment of judicial compensation and to reinforce the principle of judicial independence. The Commissions make recommendations to the Minister of Justice, not as it were on the judges' behalf, but certainly mindful of the needs of an independent judiciary.

It is in this context that we have made the recommendations contained herein, and we reiterate our concern that this report be read as a whole and that the main thrust of our recommendations not be so altered as to seriously compromise their interrelationships.

## XII. Summary of Recommendations

1. That Parliament either agree promptly with and implement quickly the individual recommendations of this and subsequent Triennial Commissions or, if necessary, indicate promptly its disagreement with any of such recommendations (Chapter III).
2. That a new judicial salary base be established as of April 1, 1986, by applying the Industrial Composite Index to the 1975 salary level for the years 1976 to 1986, capped by a 6% and 5% increase for 1983 and 1984, respectively. The recommended salary levels as of April 1, 1986 are as follows (Chapter IV):

Judges, Federal Court of Canada and Superior Courts —	\$127,700
Chief Justices and Associate Chief Justices, Federal Court of Canada and Superior Courts —	\$139,700
Judges, Supreme Court of Canada —	\$151,700
Chief Justice of Canada —	\$163,800

3. That the differential of \$5,000 between the salaries of judges of county and district courts and those of superior courts be maintained (Chapter V).
4. That the incidental allowance be increased to \$2,500 annually (Chapter VI).
5. That the removal allowance be extended to retiring judges of the three section 101 courts who are required upon appointment to change their place of residence to the vicinity of the National Capital Region, and as well to the surviving spouses and eligible children of these judges who die in office (Chapter VII).
6. That the removal allowance permit these retiring section 101 judges, and/or the family, to move to a place of residence in any one of the ten provinces or two territories (Chapter VII).
7. That there be a requirement whereby all removal allowances must be utilized within a reasonable period following the relevant event (Chapter VII).
8. That the present rates of judicial contributions towards the costs of both statutory annuities and supplementary benefits (indexing) be maintained (including the February 16-17, 1975 contribution rate differential) and that contributions of the judiciary not be reimbursed (Chapter VIII, Item A).
9. That retirement at full pension, but not the election of supernumerary status, be permitted at the following combinations of age and years of service on the bench: 60 years of age and 20 years of service; 61 and 19; 62 and 18; 63 and 17; and 64 and 16 (Chapter VIII, Item B).
10. That the mandatory retirement age be standardized at 75 for all federally appointed judges, and that the mandatory retirement age of judges on the Federal Court of Canada, the Tax Court of Canada and the county and district courts be raised to 75 (Chapter VIII, Item B).
11. That the supernumerary provisions be standardized for all federally appointed judges except the members of the Supreme Court of Canada (Chapter VIII, Item B).

12. That the surviving spouse of a judge who dies in office be entitled to an annuity equal to 40% of the judge's salary at the time of death (Chapter VIII, Item C).
13. That the surviving spouse of a retired judge who dies while in receipt of a pension be entitled to an annuity equal to 60% of the amount of the retired judge's pension at the time of death (Chapter VIII, Item C).
14. That compound interest be payable upon the return of all contributions at a rate to be varied as and when necessary to reflect the "prescribed rates", and that if no prescribed rate was in effect, then a rate comparable to the average yield obtainable during each year on 90-day Treasury Bills should be used (Chapter VIII, Item C).
15. That the lump sum gratuity payable to the surviving spouse of a judge who dies in office be made a statutory entitlement by provision in the *Judges Act* (Chapter VIII, Item C).
16. That a judge who has held office for at least ten years and who retires without being entitled to an annuity should have the option of receiving an annuity, payable at age 65 should the judge retire before that age (Chapter VIII, Item D).
17. That the annuity of a judge who has served for ten or more but fewer than 15 years, when payable, should be pro-rated on the basis of years of service as a proportion of 15, with the resulting fraction being multiplied by two-thirds of the salary which the judge was earning when he or she retired (Chapter VIII, Item D.)
18. That in the case of a deferred annuity payable to a former judge at age 65, there be no "banking" or accumulation of indexing credits during the deferment, and that indexing commence only when the annuity becomes payable (Chapter VIII, Item D).
19. That should the former judge die before attaining the age of 65, his or her surviving spouse should be entitled to an annuity equal to 60% of the annuity that the former judge would have received, payable when the former judge would have reached age 65 (Chapter VIII, Item D).
20. That a judge who has served on the Supreme Court of Canada for at least ten years and has attained the age of 70 years be eligible to retire and receive an income payable until age 75 equal to 90% of the salary that would have been received from time to time by that judge had he or she remained on the Supreme Court, and thereafter an indexed annuity equal to two-thirds of the salary annexed to the office formerly held by that judge at the time he or she attains the age of 75 (Chapter VIII, Item E).
21. That a retiring judge be given the one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a ten-year guaranteed period (Chapter VIII, Item F).
22. That the provisions for indexing judicial annuities, including those of surviving spouses and eligible children, and for the return of judges' contributions, should be transferred to the *Judges Act* from the *Supplementary Retirement Benefits Act* (Chapter VIII, Item H).
23. That subsection 25(3) of the *Judges Act*, which suspends a surviving spouse's annuity in the event of remarriage, and subsection 25(3.1) be repealed (Chapter VIII, Item I).
24. That the criterion of a child's marital status be eliminated in the consideration of eligibility for benefits (Chapter VIII, Item I).

25. That amendments consequential to the two recommendations immediately above be made in the terms of eligibility for applicable group insurance, medical and other benefit plans (Chapter VIII, Item I).
26. That a judge be required to include in income in the year of appointment certain amounts relating to his or her professional practice, and that a special reserve should then be claimable for 14/15ths of such amounts in the year of appointment with 1/15th included in income in each of the following 14 years (Chapter X).
27. That an information booklet be prepared and provided to all those who are approached to accept judicial appointment (Chapter X).

All of which is respectfully submitted this 27th day of February, 1987.

H. Donald Guthrie, Chairman

Edward H. Crawford

Jeannine M. Rousseau

Eldon M. Woolliams

## APPENDIX "A"

Commission on Judges' Salaries  
and Benefits



OTTAWA K1A 1E3

Commission sur le traitement et  
les avantages des juges

1986 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

NOTICE

This Commission was appointed on September 1, 1986 by the Minister of Justice and Attorney General of Canada, pursuant to section 19.3 of the Judges Act, to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the Act to federally-appointed judges and into the adequacy of federally-appointed judges' benefits generally, including the granting of annuities provided to judges and to their surviving spouses and children.

The Commission invites written submissions in either official language concerning the matters within the Commission's terms of reference. Written submissions must reach the Commission by October 20, 1986, in eight copies. A party intending to file a written submission with the Commission may also request an opportunity to make a presentation at an oral hearing. The Commission must be notified by October 10, 1986 of the party's desire to appear at an oral hearing and if so, of the city and official language in which the presentation will be made. A party filing a written submission need not request to appear at an oral hearing, and any such request will not be considered if the party has not filed a written submission by October 20, 1986.

The Commission proposes to conduct oral hearings, if required, in the following cities and on the following dates:

Halifax	October 23
Vancouver	October 29
Edmonton	October 30
Montreal	November 21
Ottawa	November 27 and 28

Copies of the Commission's terms of reference are available upon request.

1986 Commission on Judges'  
Salaries and Benefits,  
110 O'Connor Street  
Room 1114  
Ottawa, Ontario  
K1A 1E3

H. Donald Guthrie, Q.C.  
Chairman

Commission on Judges' Salaries  
and Benefits



Commission sur le traitement et  
les avantages des juges

OTTAWA, K1A 1E3

COMMISSION DE 1986 SUR LE TRAITEMENT  
ET LES AVANTAGES DES JUGES

AVIS

La Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges a été instituée le 1<sup>er</sup> septembre 1986 par le ministre de la Justice et procureur général du Canada, en application de l'article 19.3 de la Loi sur les juges. Elle a pour mandat de déterminer si le traitement et les avantages des juges nommés par le gouvernement fédéral, et plus spécialement si les pensions auxquelles ceux-ci, leur conjoint et leurs enfants ont droit, sont satisfaisants.

La Commission invite toute personne intéressée à lui soumettre par écrit ses vues sur les sujets qu'elle a reçu pour mission d'examiner. Ces interventions doivent prendre la forme d'un document écrit, établi dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, et être déposées auprès de la Commission en huit exemplaires au plus tard le 20 octobre 1986. Quiconque dépose un tel document écrit peut en outre demander à la Commission d'être entendu par celle-ci. En pareil cas, il convient d'aviser la Commission au plus tard le 10 octobre 1986 du souhait de présenter des observations orales, ainsi que de la ville et de la langue officielle dans lesquels cette intervention aura lieu. Il convient de noter que le dépôt de documents écrits n'oblige nullement à présenter les observations orales. Quoi qu'il en soit, nul ne se verra accorder l'autorisation d'exposer verbalement ses vues à moins d'avoir remis un document écrit à la Commission avant la date limite du 20 octobre 1986.

La Commission, s'il y a lieu, tiendra des audiences dans les villes et aux dates qui suivent :

Halifax	23 octobre
Vancouver	29 octobre
Edmonton	30 octobre
Montréal	21 novembre
Ottawa	27 et 28 novembre

Il est possible d'obtenir le texte définissant le mandat de la Commission sur simple demande.

Commission de 1986 sur le  
traitement et les avantages  
des juges  
110, rue O'Connor  
Bureau 1114  
Ottawa (Ontario)  
K1A 1E3

Le président de la  
Commission

H. Donald Guthrie, c.r.

**APPENDIX “B”****LIST OF WRITTEN SUBMISSIONS**

1. The Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference
2. Justices of the Supreme Court of Ontario
3. The Honourable Mr. Justice Patrick T. Galligan (Supreme Court of Ontario (High Court of Justice))
4. The Honourable Mr. Justice Doane Hallett (Supreme Court of Nova Scotia (Trial Division))
5. The Honourable Mr. Justice Donald S. Thorson (Supreme Court of Ontario (Court of Appeal))
6. The Honourable Mr. Justice Thomas G. Zuber (Supreme Court of Ontario (Court of Appeal))
7. The Honourable Judge Fernand L. Gratton (District Court of Ontario)
8. The Honourable Judge Hugh M. O'Connell (District Court of Ontario)
9. The Canadian Bar Association Standing Committee on Pensions for Judges' Spouses and Judges' Salaries
10. The Law Society of Alberta (R.P. Fraser, Q.C., President)
11. The Nova Scotia Barristers' Society (L.K. Evans, Q.C., President)
12. Le Barreau du Québec (Mtre Serge Ménard, Bâtonnier, and Mtre Louis-Philippe de Grandpré, Q.C.)
13. The Patent Examiners' Group of the Professional Institute of the Public Service of Canada
14. M.F. Murphy, Calgary, Alberta
15. Winnifred M. Rogalsky, Chilliwack, British Columbia

## APPENDIX "C"

PIONEER GRAIN COMPANY, LIMITED

HONOURABLE OTTO LANG, PC, QC

**THE PIONEER**

RICHARDSON BUILDING  
ONE LOMBARD PLACE WINNIPEG, MANITOBA R3B 0X8  
TELEPHONE (204) 988-5961 TELEX 075-7614

February 27, 1986

Mr. Justice A. R. Philp  
Judges Chambers  
Law Courts  
WINNIPEG, Manitoba  
R3C 0V8

Dear Allen:

On the basis of your research and the information you have obtained about the calculations made for the Commission which I chaired, I am convinced that you are right in your conclusions. In short, the philosophy and logic which our Commission applied in its report should have led to a different base salary figure for 1985. It would appear that your figure based on revised and accurate calculations of \$123,500 for 1985 is correct.

Yours sincerely,

Otto Lang  
Executive Vice-President

/1b

## APPENDIX "D"

### Valuation Summary of Annuities under the Judges Act as of December 31, 1985 (Including Indexation Pursuant to SRBA)

#### ACTIVES

	<u>Males</u>	<u>Females</u>	<u>Both Sexes</u>
Contributors	754	45	799
Total Payroll	\$ 77,372,560	\$ 4,705,330	\$ 82,077,890
Judges' Contributions*	3,910,132 (5.1%)	288,734 (6.1%)	4,198,866 (5.1%)
Government Costs	17,425,957 (22.5%)	753,335 (16.0%)	18,179,292 (22.2%)
Normal Cost	21,336,089 (27.6%)	1,042,069 (22.1%)	22,378,158 (27.3%)
Actuarial Liability	145,333,135	5,237,699	150,570,834

\* Judges' contributions expressed as a percentage of payroll represent a weighted average of the 1.5% and 7.0% judicial contribution rates.

#### PENSIONERS

	<u>Number</u>	<u>Annual Benefit</u>	<u>Actuarial Liability</u>
Healthy Pensioners (all males)	131	\$ 8,191,284	\$ 67,703,045
Disabled Pensioners (" ")	25	1,554,240	18,405,266
Spouse Pensioners (all females)	224	6,114,180	62,909,410
Children Pensioners (both sexes)	13	86,280	141,615
Total Pensioners	393	15,945,984	149,159,336
	Total		
Total Members		1,192	
Total Actuarial Liability		\$299,730,170	

#### Summary of Methodology and Assumptions used for the above valuation of benefits:

##### A. Valuation Method:

The accrued benefit cost method (or the unit credit method) was used to value the benefits under the *Judges Act*.

However, in respect of the judges' disability and pre-retirement survivor benefits (available without any service requirement), only the current year cost of those benefits was included in the normal cost (on one-year term basis). Therefore, the actuarial liability ignores those benefits.

B. Assumptions:

1. Interest: 6.5%
2. Indexation: 3.5%
3. General Salary Increases: 5%
4. Promotional Salary Scale: None assumed, since the only promotions available are elevation to a higher court or to a position of Chief or Associate Chief.
5. Funding age: 75, or earlier for those judges retiring according to the assumed retirement incidence rates.
6. Rates of decrement for active contributors (derived from actual experience between 1981 and 1985, except for mortality):
  - (a) Return of contributions: assumed at 0.005 from age 30 to 54 inclusive and at 0.0 thereafter
  - (b) Disability: assumed at 0.001 from age 30 to 60, increasing by .002 each year up to 0.019 at age 69, and at 0.0 thereafter
  - (c) Mortality: GAM83 (different for males and females)
  - (d) Retirement: assumed at 0 from age 30 to 64, at 0.02 from age 65 to 69, at 0.12 at age 70 (reflecting this compulsory retirement age for some judges), and at 0.08 from age 71 to 74, all remaining judges retiring at 75. Since these rates are applied only to those judges with at least fifteen years of service, the experience rates derived from the entire population of judges were adjusted to be applicable to only those with this service qualification, in order to reproduce the same expected number of judges retiring.
7. Accrual period for retirement benefits: for purposes of the accrued benefit method, retirement benefits are assumed to accrue over the period from appointment age to assumed retirement age, varying according to the assumed retirement incidence rates (for entry age below 65, full 2/3 pensions accrue equally over each year of the applicable period; for entry age over 65, the same is true but for pro-rated benefits only).
8. Rates of decrement for pensioners:
  - (a) Mortality: GAM 83 (rated up 3 years for disabled)
  - (b) Remarriage of surviving spouses: rates varying by age at widowhood and duration since widowhood (e.g. in fifth year of widowhood that began at age 40: 0.023 for widows and .069 for widowers)
9. Proportions of deceased contributors leaving eligible spouse and/or children and average age of spouses and average duration of children's benefits: all varying by age at death, as shown in the following sample:

Age at Death	Proportion Leaving Eligible Spouse	Average Age of Spouse		Average Number of Eligible Children		Average Remaining Duration of Eligibility
		Female	Male	Male Contributor	Female Contributor	
40	0.919	38	42	1.385	2.103	17
50	0.963	47	52	0.893	1.635	12
60	0.964	56	62	0.210	0.866	8
70	0.729	65	72	0.032	0.040	0
80	0.513	73	82	0.003	0.000	0
90	0.251	78	92	0.000	0.000	0

10. Residual benefit: ignored (considered negligible).

**APPENDIX "E"****Average Age of Judicial Appointees  
on Assuming Office**

1970	—	47	1978	—	49
1971	—	48	1979	—	50
1972	—	47	1980	—	50
1973	—	49	1981	—	50
1974	—	50	1982	—	51
1975	—	48	1983	—	49
1976	—	50	1984	—	51
1977	—	47	1985	—	52

Source: Commissioner for Federal Judicial Affairs

**APPENDIX "F"****Taxation of New Judges****Illustration of Cash Flow Problems****Assumptions:**

1. Lawyer is a member of a partnership with a January 31 year-end. His or her share of the partnership income for the year ended January 31, 1987 is \$150,000. Lawyer claimed a reserve for 1971 accounts receivable of \$10,000 on January 31, 1986.
2. Lawyer is appointed to the bench on June 1, 1987, at a salary of \$107,500 per annum. \$7,500 per annum is deducted at source under section 29.1 of the *Judges Act* in respect of his or her pension and is fully deductible from taxable income. Tax deductions of \$36,000 are also made. Lawyer retires from law firm as of May 31, 1987. The partnership agreement specifies that the partnership is not dissolved on the retirement or admission of partners.
3. Lawyer's income for the stub period of February 1 to May 31, 1987 is \$50,000. Lawyer has \$25,000 of unbilled work in progress (WIP) on May 31, 1987. The partners will elect to treat these items as income to the lawyer rather than as capital.
4. Lawyer has drawn against his or her partnership income in order to make the necessary income tax instalment payments and to meet living expenses.
5. Lawyer's capital account is \$50,000 which is equal to its adjusted cost base. Lawyer has borrowed \$40,000 against his or her other partnership interest and this loan must be repaid on withdrawal from the firm.
6. Lawyer requires after-tax income of \$56,000 to meet living expenses.

### Illustration of Cash Flow Problems of New Judges

	June 1 to December 31, 1987	1988	1989	1990 and thereafter
<b>Cash Flow</b>				
From partnership				
Unbilled WIP	\$ 25,000			
Capital interest	50,000			
Less: Loan repayment	<u>(40,000)</u>			
	<u>10,000</u>			
Net from partnership	35,000	—	—	—
Salary, net of tax	\$37,000	\$64,000	\$64,000	\$64,000
	72,000	64,000	64,000	64,000
<b>Less:</b>				
Tax instalments and final tax pay- ments (see next page)	(12,000)	(13,000)	(79,000)	—
Available for living expenses	\$60,000	\$51,000	\$(15,000)	\$64,000
Required for living expenses	\$33,000	\$56,000	\$56,000	\$56,000
Excess (Shortfall)	\$27,000	\$(5,000)	\$(71,000)	\$ 8,000
Cumulative excess (Shortfall)	<u>\$27,000</u>	<u>\$22,000</u>	<u>\$(49,000)</u>	<u>\$(41,000)</u>
				reducing by \$8,000 per year

## Calculation of Taxable Income

### Taxes Payable and Timing of Taxes Payable

	In year of Appointment 1987	Following Year 1988
<b>Taxable Income</b>		
Income for year ended January 31 (election made under s. 24.1 of the <i>ITA</i> )	\$ 62,500	\$ 87,500
Income for "stub" period (s.96.(1.1) of the <i>ITA</i> applies)	\$ 50,000	
Unbilled WIP	\$ 25,000	
1971 Accounts Receivable Reserve	\$ 10,000	
Capital	—	—
Judge's salary (net after pension contributions)	58,000	100,000
	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>
	\$120,500	\$272,500
	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>
Tax	\$ 49,000	\$128,000
Tax withheld on salary	(21,000)	(36,000)
Tax instalment	(16,000)	—
	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>
Balance to be paid out of judge's salary	\$ 12,000	\$ 92,000
	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>
To be paid as instalments on		
June 30, 1987	\$ 4,000	
September 30, 1987	4,000	
December 30, 1987	4,000	
March 30, 1988		\$ 3,250
April 30, 1988	0	
June 30, 1988		3,250
September 30, 1988		3,250
December 30, 1988		3,250
April 30, 1989		79,000
	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>
	\$ 12,000	\$ 92,000
	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>

**APPENDIX "G"****Taxation of New Judges****Illustration of Recommendation**

	1987	1988	1989	1990
<b>Cash Flow</b>				
From partnership				
Unbilled WIP	\$ 25,000			
Capital interest	50,000			
Less: Loan repayment	(40,000)			
	10,000			
Net from partnership	35,000			
Salary, net of tax	37,000	\$ 64,000	\$ 64,000	\$ 64,000
	72,000	64,000	64,000	64,000
Less:				
Tax instalments	(18,000)	( 8,000)	( 8,000)	( 8,000)
(see next page)				
Available for living expenses	54,000	56,000	56,000	56,000
Required for living expenses	33,000	56,000	56,000	56,000
Excess	\$ 21,000	\$ nil	\$ nil	\$ nil
Cumulative excess	\$ 21,000	\$ 21,000	\$ 21,000	21,000

**Taxation of New Judges**  
**Illustration of Recommendation**

	1987	1988 and thereafter
<b>Taxable Income</b>		
Professional income for year	\$150,000	
Professional income for "stub" period	50,000	
Unbilled WIP	25,000	
1971 Accounts Receivable reserve	10,000	
	235,000	
Judge's salary	58,000	100,000
	293,000	100,000
Add: Judge's Reserve claimed in prior year	—	161,000
Deduct: Judge's Reserve end of year (note)	(161,000)	(149,500)
	\$132,000	\$111,500
<b>Taxable income</b>		
Tax, say	\$ 55,000	\$ 44,000
Tax withheld on salary	(21,000)	(36,000)
Tax instalment made	(16,000)	—
	\$ 18,000	\$ 8,000
<b>To be paid as follows:</b>		
June 30, 1987	\$ 6,000	
September 30, 1987	6,000	
December 30, 1987	6,000	
March 30, 1988		\$ 2,000
April 30, 1988	0	
June 30, 1988		2,000
September 30, 1988		2,000
December 30, 1988		2,000
April 30, 1989		0
	\$ 18,000	\$ 8,000
<b>Note:</b>		
Amounts included in Judge's Reserve		
<input type="radio"/> Professional income for year	\$ 87,500	
<input type="radio"/> Professional income for "stub" period	50,000	
<input type="radio"/> Unbilled WIP	25,000	
<input type="radio"/> 1971 Accounts Receivable reserve	10,000	
	\$172,500	
Reserve in 1987	14/15 x \$172,500 = \$161,000	
1988	13/15 x \$172,500 = \$149,500	

### L'imposition des nouveaux juges

par la suite  
1988 et

4861

**REVENU PROFESSIONNEL POUR L'EXERCICE**  
**REVENU PROFESSIONNEL POUR LA PERIODE «TAMPOON»**  
**TRAVAUX EN COURS NON FACTURÉS**  
**RESERVE POUR LES SOMMES À RECEVOIR POUR 1971**

## Revenu imposable

Traitements de juge

\$ 100 000	\$ 58 000
235 000	235 000
25 000	10 000
30 000	30 000

Ajouter: resevre spéciale reclamee au cours de l'exercice précédent  
Deduite: resevre spéciale reclamee à la fin de l'exercice (cfd)

## Revenu imposable

Impôts approxi...  
Impôts retenus à la source  
Acompte provisoire

132 000 \$	111 500 \$	55 000 \$	44 000 \$	(36 000)	(21 000)	(16 000)
------------	------------	-----------	-----------	----------	----------	----------

A verser comme suit:  
20 juin 1987

\$ 000 8	\$ 000 81
(000 85)	(000 91)

30 avril 1989  
30 décembre 1988  
30 septembre 1988  
30 juin 1988  
30 avril 1988  
30 mars 1988  
30 décembre 1987  
30 septembre 1987  
30 juillet 1987

0  
2 000  
2 000  
2 000  
2 000

- Montants inclus dans la réserve spéciale
- revenu professionnel pour l'exercice
- revenu professionnel pour la période « tamH »
- travaux en cours non facturés
- service pour les sommes à recevoir pour l' »

\$ 87 500 \$	18 000 \$
50 000	25 000
25 000	10 000

**\$ 172 500**

Reserve en 1987 14/15 x 172 500 \$ = 161 000 \$ 1988 13/15 x 172 500 \$ = 149 500 \$

Liquidités	De la société	Travaux en cours non facturés	Participation au capital	Moins: remboursement de l'emprunt	Montant net reçu de la société	Traitement, déduction faite des impôts	Acomptes prévisionnels	Moins:	(voir la page suivante)	Liquidités subsistante	Liquidités disponibles pour frais de subsistance	Excedent	Excedent cumulatif	
	1987	1988	1989	1990										
64 000 \$	64 000 \$	64 000 \$	64 000 \$	64 000 \$	37 000	72 000	(18 000)	(8 000)	(8 000)	64 000	64 000	21 000	21 000 \$	
64 000	64 000	64 000	64 000	64 000	10 000	(40 000)	35 000	10 000	(40 000)	35 000	10 000	21 000	21 000 \$	
64 000 \$	64 000 \$	64 000 \$	64 000 \$	64 000 \$	37 000	72 000	(18 000)	(8 000)	(8 000)	64 000	64 000	21 000	21 000 \$	
Moins:														

### Illustration de la recommandation

#### L'imposition des nouveaux juges

#### ANNEXE «G»

### Impôts exigibles et échéance des impôts exigibles

### Calcul du revenu imposable

Année de nomination suivante 1987	Revenu pour l'exercice terminé le 31 janvier (choix en vertu de l'article 24.1 de la LIR)	Revenu pour la période « tampon » (par. 96(1.1) de la LIR s'applique)	Travaux en cours non facturés	Reserve pour les sommes à recevoir pour 1971	Capital	Impôts	Retenues d'impôts à la source	Accomppte provisoire	Solde à payer à même le traitement de juge	A verser à titre d'acomptes :
87 500 \$	62 500 \$	58 000	100 000	10 000 \$	25 000 \$	50 000 \$	128 000 \$	49 000 \$	12 000 \$	92 000 \$
—	—	(16 000)	(21 000)	(36 000)	—	—	—	—	—	—
272 500 \$	120 500 \$	49 000 \$	128 000 \$	49 000 \$	—	—	—	—	—	—
128 000 \$	12 000 \$	4 000 \$	3 250 \$	3 250 \$	30 juin 1987	30 septembre 1987	30 mars 1988	30 avril 1988	30 juillet 1988	30 avril 1989
—	—	0	3 250	3 250	30 juin 1988	30 septembre 1988	30 mars 1989	30 avril 1989	30 décembre 1988	30 avril 1989
92 000 \$	12 000 \$	4 000 \$	3 250 \$	3 250 \$	30 juin 1987	30 septembre 1987	30 mars 1988	30 avril 1988	30 juillet 1988	30 avril 1989
79 000	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
92 000 \$	12 000 \$	4 000 \$	3 250 \$	3 250 \$	30 juin 1987	30 septembre 1987	30 mars 1988	30 avril 1988	30 juillet 1988	30 avril 1989

1990	1989	1988	1987	Le 31 décembre au 31 décembre	Exemple du problème de liquidités des nouveaux juges
et par la suite					
Liquidités de la société	De la société	Travaux en cours non facturés	Participation au capital	Montant net reçu de la société	Traitements, déduction faite des impôts
Moins:					
Accomptes provisionnelles et soldé d'impôts à payer (voir la page suivante)		(12 000)	(13 000)	(79 000)	
Montants nets payés à la société		72 000	64 000	64 000	
Montants nets reçus de la société		35 000	—	64 000 \$	64 000 \$
Moins: remboursement de l'emprunt		(40 000)	10 000		
Travaux en cours non facturés	Participation au capital	25 000 \$			
Montant net reçu de la société		35 000	—	64 000 \$	64 000 \$
Montants nets payés à la société		37 000	64 000 \$	64 000 \$	
Moins:		(12 000)	(13 000)	(79 000)	
Accomptes provisionnelles et soldé d'impôts à payer (voir la page suivante)					
Liquidités disponibles pour frais de subsistance		60 000 \$	51 000 \$	(15,000)\$	64 000 \$
Liquidités disponibles pour frais de subsistance		56 000 \$	56 000 \$	56 000 \$	56 000 \$
Excedent (assurance)		27 000 \$	(5 000) \$	(71 000)\$	27 000 \$
Excedent cumulatif (assurance)		(49 000)\$	(41 000)\$		(49 000)\$
Excedent cumulatif (assurance)					
diminuant de 8 000 \$ par année					

1. Un avocat est associé d'une société dont l'exercice se termine le 31 janvier. Pour l'exercice Janvier 1986, il a réclamé une réserve de 10 000 \$ pour les sommes à recevoir pour 1971. L'article 29.1 de la *Loi sur les juges*, au traitement annuel de 107 500 \$. En vertu de l'article 29.1 de la *Loi sur les juges*, une somme de 7 500 \$ par année, entièrement déductible de son revenu imposable, est retenue à la source à titre de contribution à un fonds enregistré de pension. Des deductions d'impôts de 36 000 \$ sont également effectuées. Cet avocat quitte la société en date du 31 mai 1987. La contrat de société précise que l'arrivée ou le départ d'associés n'entraîne pas la dissolution de la société.
2. Le 1<sup>er</sup> juin 1987, cet avocat est nommé juge, au traitement annuel de 107 500 \$. En vertu de l'article 29.1 de la *Loi sur les juges*, une somme de 7 500 \$ par année, entièrement déductible de son revenu imposable, est retenue à la source à titre de contribution à un fonds enregistré de pension. Des deductions d'impôts de 36 000 \$ sont également effectuées. Cet avocat quitte la société en date du 31 mai 1987, il a des travaux en cours non facturés de 25 000 \$. Ses associations ont choisi que ces éléments soient traités comme revenu entre ses mains, et non comme capital.
3. Au cours de la période « tampon » du 1<sup>er</sup> février au 31 mai 1987, cet avocat gagne un revenu de 50 000 \$ et, au 31 mai 1987, il a des travaux en cours non facturés de 25 000 \$. Ses associations ont choisi que ces éléments soient traités comme revenu entre ses mains, et non comme capital.
4. Cet avocat a prélevé, sur son revenu de la société, les sommes nécessaires pour verser les dépenses provisoires d'impôts sur le revenu et subvenir à ses besoins.
5. Il dispose d'un compte en capital de 50 000 \$, soit son prix de base rajusté. Il a emprunté 40 000 \$ sur sa participation dans la société, et cet emprunt est rembourisable dès son départ.
6. Il a besoin d'un revenu après impôts de 56 000 \$ afin de subvenir à ses frais de subsistance.

## Hypothèses:

### Exemple du problème de liquidités

### L'imposition des nouveaux juges

Âge moyen des juges à leur accession à la magistrature

1970	—	47	1978	—	49
1971	—	48	1979	—	50
1972	—	47	1980	—	50
1973	—	49	1981	—	50
1974	—	50	1982	—	51
1975	—	48	1983	—	49
1976	—	50	1984	—	51
1977	—	47	1985	—	52

Source: Commissaire à la magistrature fédérale.

## ANNEXE «E»

9. Proportion des cotisants déçus qui laissent des conjoints ou des enfants admissibles ou les deux et moyenne d'âge des conjoints et durée moyenne des prestations versées aux enfants : tous ces chiffres varient selon l'âge au moment du décès, comme l'indique l'exemple ci-après :							
Age au décès	Proportion des cotisants laissant un conjoint ou deux enfants	Nombre moyen d'enfants du conjoint	Âge moyen du conjoint	Cotisation	Homme	Femme	Cotisation
17	0,919	38	42	1,385	2,103	1,635	0,893
50	0,963	47	52	1,385	2,103	1,635	0,893
60	0,964	56	62	0,210	0,866	0,866	0,210
70	0,729	65	72	0,032	0,040	0,040	0,032
80	0,513	73	78	0,003	0,000	0,000	0,000
90	0,251	78	92	0,000	0,000	0,000	0,000

1. Intérêt : 6,5 %

2. Indexation : 3,5 %

3. Augmentation générale des salaires : 5 %

4. Échelle salariale d'avancement : non prise en considération, étant donné que les seuls avancements possibles sont la nomination à une cour supérieure ou à un poste de juge en chef ou de chef adjoint.

5. Âge de la retraite : 75 ans, ou plus tôt dans le cas des juges qui prennent leur retraite selon les taux supposés de cas de retraite.

6. Taux de diminution des cotisations actives (très des expériences réelles communes entre 1981 et 1985, sauf dans les cas de mortalité) :

a) Remboursement des contributions : taux supposé à 0,005 de l'âge de 30 ans à 54 ans inclusivement et à 0,0 par la suite

b) Invalidité : taux supposé à 0,001 de l'âge de 30 ans à 60 ans, augmentant de 0,002 par année jusqu'à 0,019 à l'âge de 69 ans et, à 0,0 par la suite.

c) Mortalité : GAM-1983 (taux différent selon qu'il s'agit d'hommes ou de femmes)

d) Retraite : taux supposé à 0 de l'âge de 30 à 64 ans, à 0,02 de l'âge de 65 ans à 69 ans, à 0,12 à l'âge de 70 ans (compte tenu de l'âge obligatoire de la retraite pour certains juges), et à 0,08 de 71 à 74 ans, tous les autres juges présentent leur retraite à 75 ans. Comme ces taux visent uniquement les juges qui ont au moins 15 années de service, les taux communs obtenus de la population entière de juges ont été rajustés de manière à pouvoir les appliquer uniquement à ceux qui respectent cette condition de service, afin d'en arriver au même nombre atteint du juge qui prendront leur retraite.

7. Période d'accumulation des prestations de retraite : aux fins de la méthode de répartition des prestations, les prestations de retraite sont cumulées au cours de la période entre l'âge de la nomination et celle supposée de la retraite, variant selon les taux supposés de prise de retraite (avant 65 ans, les deux tiers complets des pensions sont acquis égallement au cours de la période en cause; après 65 ans, la même hypothèse est vraie mais dans le cas des prestations proportionnelles seulement).

8. Taux de diminution des pensions :

a) Mortalité : GAM-1983 (avec augmentation de trois ans pour les cas d'invalidité)

b) Remarque des conjoints survivants : les taux varient selon l'âge au moment du veuvage et la durée du veuvage (par exemple, dans la circonstance annexe de veuvage où la commence à l'âge de 40 ans : 0,023 dans le cas des veuves et, 0,069 dans le cas des veufs).

Cependant, dans le cas des prestations de survie au quotidien à la demande des jeunes (soins courts et longs), l'absence de ces fonctionnements matériels durant cette période d'un an). Par conséquent, le passif actuel ne tient pas compte de ces exigences en matière de service, sauf les cotis de l'année en cours de ces prestations figurant dans le coût normal (en fonction des cas survenant pendant cette période d'un an).

A. Méthode d'évaluation  
On a employé la méthode actuarielle de répartition des prestations (ou méthode du crédit unitaire) pour évaluer les prestations prévues dans la *Loi sur les juges*.

Synopses de la méthode et des hypothèses employées pour évaluer les prestations:

	Prestation annuelle	Nombre	Passeif actuariel	Membres totaux	Passeif actuariel total
Total					
Pensions en santé	67 703 045 \$	131	8 191 284 \$	1 192	299 730 170 \$
(tous des hommes)	18 405 266	25	1 554 240	224	62 909 410
Conjoints pensionnés (tous des hommes)	18 405 266	25	1 554 240	224	62 909 410
Enfants pensionnés (tous des Femmes)	6 114 180				
Conjointes pensionnées (tous des Femmes)	6 114 180				
Pensions invalides (tous des hommes)	149 159 336	393	15 945 984	13	86 280
Pensions totaux (les deux sexes)	141 615				
Pensions totaux					

## PENSIONS

\* Les contributions des juges exprimées en pourcentage de la feuille de paye constituent une moyenne pondérée de 1,5 et 7 p. 100 des taux de contribution des juges.

	Hommes	Femmes	Les deux sexes	Cotisants	Feuille de paye totale	Contributions des juges*	Coutis du gouvernement	Coutis normaux	Passeif actuariel	moyenne pondérée de 1,5 et 7 p. 100 des taux de contribution des juges.
799	754	45			82 077 890 \$	4 705 330 \$	3 910 132	2 288 734	17 425 957	18 179 292
						(5,1 p. 100)	(6,1 p. 100)	753 335	(22,5 p. 100)	21 336 089
							(5,1 p. 100)	1 042 069	(22,2 p. 100)	22 378 158
									(27,6 p. 100)	1 042 069
									(27,3 p. 100)	1 042 069
										150 570 834
										145 333 135
										5 237 699
										145 333 135
										5 237 699

## PERSONNES ACTIVES

Synopsis d'évaluation des pensions en vertu de la Loi sur les juges au 31 décembre 1985 (y compris l'indextation en vertu de la LPRS)



/1b

Executive Vice-President  
Otto Lang

Yours sincerely,

On the basis of your research and the information you have obtained about the calculations made for the Commission which I chaired, I am convinced that you are right in your conclusions. In short, the philosophy a different base salary figure for 1985. It would appear that your figure based on revised and accurate calculations of \$123,500 for 1985 is correct.

is correct.

Yours sincerely,

Dear Allen:

R3C 0V8  
WINNIPEG, Manitoba  
Law Courts  
Judges Chambers  
Mr. Justice A. R. Philip

February 27, 1986

HONOURABLE OTTO LANG, QC, QC



ANNEXE "C"

1. Le Comité conjoint sur les avantages des juges constitutif de la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges
2. Des juges de la Cour suprême de l'Ontario
3. L'honorable juge Patrick T. Galligan (Cour suprême de l'Ontario (Cour supérieure))
4. L'honorable juge Done Hallert (Cour suprême de la Nouvelle-Écosse (Division de première instance))
5. L'honorable juge Donald S. Thorsen (Cour suprême de l'Ontario (Cour d'appel))
6. L'honorable juge Thomas G. Zuber (Cour suprême de l'Ontario (Cour d'appel))
7. L'honorable juge Fernand L. Gratton (Cour de district de l'Ontario)
8. L'honorable juge Hugh M. O'Connell (Cour de district de l'Ontario)
9. Le Comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des pensions des conjoints des juges
10. The Law Society of Alberta (R.P. Fraser, c.r., président)
11. The Nova Scotia Barristers' Society (L.K. Evans, c.r., président)
12. Le Barreau du Québec (M. Serge Menard, bâtonnier, et M. Louis-Philippe de Grandpré, c.r.)
13. Le groupe d'examinateurs de brevets de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada
14. M.F. Murphy, Calgary (Alberta)
15. Winifred M. Rogalsky, Chilliwack (Colombie-Britannique)

## LISTE DES INTERVENANTS

### ANNEXE «B»

H. Donald Guthrie, Q.C.  
1986 Commisssion on Judges  
Chairman  
110 O'Connor Street  
Salaries and Benefits,  
Room 1114  
Ottawa, Ontario  
K1A 1E3

Copies of the Commission's terms of reference are available upon request.

October 23	Vancouver
October 29	Edmonton
October 30	Montreal
November 21	Ottawa
November 27 and 28	November 27 and 28

This Commission was appointed on September 1, 1986 by the Minister of Justice and Attorney General of Canada, pursuant to section 19.3 of the Judges Act, to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the Act to Federal and Appointed Judges and into the adequacy of Annuities provided to judges and to their surviving spouses and children.

NOTICE

1986 COMMISSION ON JUDGES, SALARIES AND BENEFITS

La Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges a été instituée le 1er septembre 1986 par le ministre de la Justice et procédure générale du Canada, en application de la Justice et la loi 193. Le rapport final a été déposé le 10 juillet 1988 devant une commission d'enquête spécialement créée pour l'occasion. Les conclusions de cette commission ont été adoptées par la Chambre des communes le 19 juillet 1989 et sont entrées en vigueur le 1er octobre 1989.

AVIS

COMMISSION DE 1986 SUR LE TRAITEMENT  
ET LES AVANTAGES DES JUGES

DITAWA KIA 1E3

The logo of the Commission on Budgets, Salaries and Benefits. It features a central heraldic shield with a castle on top, a sword in the middle, and a plow at the bottom. Two figures, one male and one female, stand on either side of the shield, holding a banner that reads "Commission on Budgets, Salaries and Benefits". The entire logo is rendered in black and white.



## **ANNEXE «A»**

23. Que soient abrogés le paragraphe 25(3) qui suspend le droit à la pension de conjoint survivant en cas de remariage et le paragraphe 25(3.1) de la Loi sur les juges (chapitre VIII, rubrique I).
24. Que l'état matrimonial de l'enfant soit éliminé des critères d'admissibilité aux prestations collectives d'assurance, d'assurance-maladie et autres (chapitre VIII, rubrique I).
25. Que des changements équivalents soient apportés aux conditions d'admissibilité des régimes collectifs d'assurance, d'assurance-maladie et autres (chapitre VIII, rubrique I).
26. Que un juge doive inclure dans son revenu certains montants tirés de l'exercice de sa profession au cours de l'année de sa nomination, et qu'une réserve spéciale soit alors réclamée à l'égard des quatre-quinzièmes de ces montants dans l'année de la nomination alors que le quinzième de ces montants servait inclus dans le revenu des autorise procédures annuelles (chapitre X).
27. Que une brochure d'information soit redigée et distribuée à tous ceux et celles qui sont sollicités pour accepter une nomination de juge (chapitre X).

Edmon M. Williams

Jeanne M. Rousseau

Edward H. Crawford

H. Donald Guthrie  
Le président,

Respectueusement présenté le 27 février 1987.

11. Cour canadienne de l'import et des cours de comté et de district soit porté à 75 ans (chapitre VIII, rubrique B).
12. Que le conjoint survivant d'un juge qui décède pendant qu'il occupe son poste soit droit à une pension égale à 40 p. 100 du traitement du juge au moment de son décès (chapitre VIII, rubrique C).
13. Que le conjoint survivant d'un juge à la retraite, qui décède pendant qu'il touche une pension égale à 60 p. 100 du montant de la pension que le juge retraité touche au moment de son décès (chapitre VIII, rubrique C).
14. Que des intérêts composés soient versés lors du remboursement de toutes les contributions, et ce à un taux qui variera au besoin en fonction des taux réglementaires. Si il n'existe aucun taux réglementaire, alors on devrait utiliser un taux comparable au taux de rendement moyen des bons du Trésor de 90 jours du gouvernement du Canada (chapitre VIII, rubrique C).
15. Que le droit à l'allocation de service, payable au conjoint survivant d'un juge qui décède pendant qu'il occupe son poste, soit prévu à la Loi sur les juges (chapitre VIII, rubrique C).
16. Que un juge qui a occupé son poste pendant 10 ans et qui prend sa retraite sans avoir droit à une pension dévrant être recouvrable au cours de sa retraite soit droit à 65 ans, si il se retire avant cet âge (chapitre VIII, rubrique D).
17. Que la pension d'un juge qui a exercé ses fonctions pendant 10 ans ou plus mais moins de 15 ans, lorsqu'elle est exigible, soit calculée au prorata des années de service en fonction d'une période de 15 ans, la fraction ainsi obtenue étant multipliée par les deux tiers du traitement que le juge touche (chapitre VIII, rubrique D).
18. Dans le cas d'une pension reportée payable à un ancien juge à l'âge de 65 ans, due les crédits d'indexation ne puissent être «thesaurisé» ou accumulées durant la période de report, et que l'indexation débute uniquement quand la pension devient exigible (chapitre VIII, rubrique D).
19. Si l'ancien juge décède avant d'atteindre l'âge de 65 ans (chapitre VIII, rubrique D), une rente égale à 60 p. 100 de la pension que l'ancien juge aurait touchée, payable quand l'ancien juge aurait atteint l'âge de 65 ans (chapitre VIII, rubrique E).
20. Que un juge qui a siégé pendant au moins 10 ans à la Cour suprême du Canada et qui a atteint l'âge de 70 ans soit admissible à la retraite et à un revenu, payable jusqu'à ce qu'il ait 75 ans, d'un montant égal à 90 p. 100 du traitement qu'il aurait touché s'il était demeuré en fonction à la Cour suprême et, par la suite, à une pension indexée égale aux deux tiers du traitement à la Cour suprême, au moment où il atteint l'âge de 75 ans, à la fonction qu'il occupait auparavant attaché, au moment où il atteint l'âge de 75 ans, à la fonction qu'il occupait auparavant à la Cour suprême et, par la suite, à une pension indexée égale aux deux tiers du traitement à la Cour suprême, au moment où il atteint l'âge de 75 ans (chapitre VIII, rubrique F).
21. Que soit offerte à un juge, au moment où il prend sa retraite seulement, la possibilité de choisir une pension réduite, calculée selon les méthodes actuarielles, mais payable sur une période garantie de 10 ans (chapitre VIII, rubrique F).
22. Que l'indemnisation des pensions des juges, y compris celles des conjoints survivants et des enfants admisibles, et le remboursement des contributions des juges devraient être prévus dans la Loi

1. Que le Parlement accepte sans tarder et mettre rapidement les recommandations de la présente Commission triennale et des autres commissions subsequentes ou, le cas échéant, fasse connaître rapidement les recommandations avec lessquelles il n'est pas d'accord (chapitre III).
2. Qu'une nouvelle base de traitement soit établie à compter du 1<sup>er</sup> avril 1986, en appliquant l'indice composite des activités économiques au traitement de 1975 pour les années 1976 à 1986, avec une majoration de 6 p. 100 et de 5 p. 100 pour les années 1983 et 1984 respectivement. Les niveaux recommandés de traitement au 1<sup>er</sup> avril 1986 sont les suivants (chapitre IV):
- |  |            |
|--|------------|
| Juges en chef et juges en chef adjoints, Cour fédérale du Canada | 127 700 \$ |
| Juges, Cour suprême du Canada — et cours supérieures —           | 139 700 \$ |
| Juges, Cour suprême du Canada —                                  | 151 700 \$ |
| Juge en chef du Canada —   | 163 800 \$ |
3. Que l'écart actuel de traitement de 5 000 \$ soit maintenu entre les juges des cours de comté et de district et ceux des cours supérieures (chapitre V).
4. Que l'indemnité actuelle pour frais accessoires soit portée à 2 500 \$ par année (chapitre VI).
5. Que l'allocation de transfert soit accordée aux juges nommés aux trois cours prévues à l'article 101 et qui sont tenus, au moment de leur nomination, de venir s'établir dans le voisinage de la région de la Capitale nationale, lorsqu'ils prennent leur retraite, ainsi qu'aux conjoints survivants et aux enfants de ces juges qui décedent pendant qu'ils occupent leur poste (chapitre VII).
6. Que l'allocation de transfert permette à ces juges et à leur famille de déménager à un lieu de résidence se trouvant dans l'une des provinces ou l'un des deux territoires (chapitre VII).
7. Que toutes allocations de transfert doivent être utilisées dans une période de temps raisonnable après l'évenement en cause (chapitre VII).
8. Que soient maintenus les taux actuels quant à la contribution (ainsi que l'écart entre ces taux ne soient pas remboursées les contributions versées par les juges (chapitre VIII, rubrique A).
9. Que la retraite avec pension complète, mais non pas la nomination à un poste de juge surnuméraire, soit permise selon les taux suivants d'âge et d'années de service comme suit:
- |   |
|---|
| 60 ans d'âge et 20 ans de service; 61 et 19; 62 et 18; 63 et 17; et 64 et 16 (chapitre VIII, rubrique B). |
|---|
10. Que l'âge obligatoire de la retraite soit unifiée à 75 ans pour tous les juges nommés par le gouvernement fédéral et que l'âge obligatoire de la retraite des juges de la Cour fédérale, de la rubrique B).

### XII. Résumé des recommandations

Les juges ne sont pas en mesure d'exercer des pressions sur le gouvernement ou de négocier avec ce dernier afin que leurs traitements, leurs allocations et leurs pensions soient ravisées. C'est pour ce qui est à l'origine du déficit dans le budget. Ces commissions tribinales, entre autres pour atténuer la pression exercée par les citoyens sur le législateur, ont été créées pour assurer la justice et la sécurité publique. Elles sont chargées de faire respecter la loi et de punir les personnes qui laviennent. Les juges sont également chargés de faire respecter les droits humains et de protéger les citoyens contre les abus de pouvoir.

C'est dans ce cadre que nous avons formulé nos recommandations. Nous tenons à nouveau à souligner que le présent rapport est un tout et doit être lu dans son ensemble. Nous reiterons notre espoir que les lignes de force de nos recommandations ne seront pas modifiées d'une façon telle que les relations entre ces recommandations soient mises en péril.

## XI. Conclusion

Nous recommandons au ministre de la Justice de faire rediger une brochure qui décrit le traitement fiscal du revenu des avocats au moment de leur accession à la magistrature et qui contient également des détails relatifs aux traitements, indemnités, pensions et autres avantages des juges, cette brochure devant être distribuée à tous les avocats et avocates qui sont sollicités pour accepter une nomination de juge.

## Brochure

Tel qu'il appert à l'annexe «G», cette solution allégerait le problème de liquidités au cours des premières années et permettrait le fardeau fiscal sur la période de 15 ans suivant la nomination: à noter qu'il s'agit de la période minimale habituelle de l'exercice de ces fonctions avant une retraite avec pleine pension. De plus, cette solution assurerait, sur une période prolongée, l'imposition de tout revenu au taux d'imposition normal du juge.

## Explication des motifs

- vi) Le gain en capital imposable lors de la disposition d'une participation dans la société.
- v) Les gains en capital imposable et la récupération de l'allocation du coût en capital décomptant de la disposition presumée de biens utilisés dans l'exercice de la profession, et
- iv) La réserve s'appliquant aux sommes à recevoir pour 1971,
- iii) Les travaux en cours non facturés,
- ii) Le revenu professionnel pour la période «tampon»,
- (Ce calcul est semblable à celui de l'article 24.1 de la LIR.)

Solutions proposée - étalement d'impôt sur un nombre d'années	
1. Inclusion dans le revenu	
i) Le revenu professionnel pour la période «tampou» (c'est-à-dire prévoir que les paragraphes 99(2) et 96(1.1) de la LIR ne s'appliquent pas aux juges dans l'année de leur nomination),	Il est par conséquent recommandé qu'un juge doive inclure dans son revenu tous les montants en numères ci-dessous tirés de l'exercice de sa profession au cours de l'année de sa nomination:
ii) Le revenu professionnel pour la période 24.1 de la LIR,	i) Le revenu professionnel pour l'exercice financier (c'est-à-dire abroger l'article 24.1 de la LIR),
iii) Les travaux en cours non facturés (des règles spéciales seraient requises afin de les inclure dans le revenu dans l'année de la nomination plutôt que dans l'année suivante),	ii) La réserve s'appliquant aux sommes à recevoir pour 1971 (des règles spéciales seraient requises afin de les inclure dans le revenu dans l'année de la nomination plutôt que dans l'année suivante),
iv) La réserve s'appliquant aux sommes à recevoir pour 1971 (des règles spéciales seraient requises afin de les inclure dans le revenu dans l'année de la nomination plutôt que dans l'année suivante),	iii) Les gains en capital imposables et la récupération de l'allocation du court en capital décomulant de la disposition présumée de biens utilisés dans l'exercice de sa profession,
v) Les gains en capital imposables et la récupération de l'allocation du court en capital décomulant le gain en capital imposable lors de la disposition d'une participation dans la société, et	iv) La réserve spéciale seraient ensuite réclamée à l'égard de certains de ces éléments susmentionnés,
vi) De la disposition présumée de biens utilisés dans l'exercice de sa profession,	v) Une réserve spéciale seraient ensuite réclamée à l'égard de certains de ces éléments susmentionnés (voir le paragraphe 3). Les quatre quinzièmes du total de ces montants constituerait une réserve spéciale dans l'année de la nomination et, par la suite, le quinzième de ce total seraient inclus dans le revenu de l'année du décès ou de la retraite du juge si un tel événement se produisait dans les 15 années de la nomination.
vii) Son traitement pour l'année civile.	Une réserve spéciale seraient ensuite réclamée à l'égard de certains de ces éléments susmentionnés, Le reliquat de la réserve seraient inclus dans le revenu de l'année du décès ou de la retraite du juge si un tel événement se produisait dans les 15 années de la nomination.
2. Réserve spéciale	
iii) La réserve spéciale seraient ensuite réclamée à l'égard de certains de ces éléments susmentionnés (voir le paragraphe 3).	La réserve spéciale seraient ensuite réclamée à l'égard de certains éléments suivants:
iv) Les éléments constituant la réserve spéciale	3. Éléments constituant la réserve spéciale
v) Le revenu pour l'exercice financier × nombre de mois dans l'année civile pendant lesquels il est juge	i) Une fraction du revenu professionnel pour l'exercice financier de la société calculée comme suit:
vi) Le revenu pour l'exercice financier × nombre de mois dans l'année civile pendant lesquels il est juge	ii) Une fraction du revenu pour l'exercice financier de la société calculée comme suit:
vii) Le revenu pour l'exercice financier × nombre de mois dans l'année civile	iii) La solution proposée exige la comptabilisation de certaines catégories de revenu sur une période de 15 ans. Pour ce faire, il faudrait inclure tous les montants dans le revenu en vertu des règles générales mais permettre au juge de se prevaloir d'une réserve spéciale pour son revenu professionnel reporté, dont le quinzième seraient inclus dans son revenu chaque année. La réserve seraient alors inclus dans le revenu de l'année du décès ou de la retraite du juge. En cas de décès, le juge devrait être permis de déclarer que l'impôt sur le revenu (LIR) pourrait s'appliquer, permettant d'éviter des versements sur l'impôt sur le revenu (LIR) pour la période maximale de 10 ans. Cette solution atténueraît considérablement les problèmes de liquidités au cours des premières années et établirait le cadre fiscal sur 15 ans. La situation se présenterait comme suit:

Cette solution résoudrait le plus gros du problème de liquidités. Toutefois, resteraient les travaux en cours non facturés et la réserve s'appliquant aux sommes à recevoir pour 1971, de même que d'autres éléments spéciaux à inclure dans le revenu au cours de l'année suivant la nomination. Il est varié que, si cette solution était jumelée à une réserve semblable à celle décrite ci-dessous, elle s'avérerait efficace, mais initialement compliquée.

#### Inconvenient -

Le nouveau juge pourra choisir de compatrioter son traitement contournement à un exercice finançier identique à celui de la société dont il vient de se retrouver. Par exemple, si le cabinet dont il exerce se termine le 31 janvier, ce juge pourra traitement suivant un exercice finançier se terminant le 31 janvier.

#### **Solution envisagée -**

4. Comparaison du traitement des juges selon l'exercice financier de la société

Ces solutions ne seraient qu'une avantage pour la plupart de ces ex-avocats/nouveaux juges qui au cours de ces cinq années se trouvaient au sommet de leur carrière et soumis au taux d'impôt maximum. Par conséquent, établir la moyenne du revenu apporterait pas d'avantages significatifs ni de solution au problème de liquidités. En outre, les avocats qui auraient bénéficié d'abris fiscaux pourraient se prévaloir d'un avantage qui ne serait pas disponible pour d'autres.

Inconvenient -

Certains éléments du revenu professionnel reporté séraient théoriquement réalisables aux revenus du nouveau juge pour les cinq années précédant sa nomination, et les impôts additionnels exigibles seraient établis de la même façon. Une variante de cette solution servirait de calculer le taux d'impôt moyen de ces cinq années précédentes et de l'appliquer au revenu professionnel non encore imposé.

#### Solution envisagée -

### 3. Répartition de l'impôt sur les cinq années précédentes

Puisqu'il sagit essentiellement d'un problème de liquidités, bon nombre de juges recemment nommés n'auraien t probablement pas en mains des fonds suffisants pour effectuer une distribution substantielle à un REER, à moins, évidemment, que ces nouveaux juges ne disposent d'autres sources importantes de capital.

#### **Inconvénient -**

Il a été suggeré qu'une partie du revenu professionnel reporté soit assimilée à une «allocation de rente», devenant ainsi admissible à un versement à un REER. Ainsi, une somme de 3 500 \$ par année d'emploi (lire «année à titre d'associé») pourrait être versée à un REER et éviter l'imposition immédiate.

Solution envisagée -

## 2. Roullement à un REER

Même si cette approche permet de réduire l'impôt exigible et d'amenuiser ainsi le problème de liquidités, le problème comme tel n'est pas entièrement résolu.

#### Inconvénient -

Toute solution doit reconnaître que le problème n'en est pas un d'impôts, même si il résulte de l'imposition entre les mains des nouveaux juges, au taux le plus élevé, de toutes les sommes non encore imposées en numéros ci-haut. En effet, il s'agit plutôt d'un problème de liquidités provenant de la compabilité d'une collectivité de revenus aux fins de l'impôt conséquent, reduire l'impôt exigible au moyen d'abris fiscaux ou de régimes énergétiques d'épargne-retraite (REER), qui nécessite une sorte de fonds, ne constitue pas une solution viable. Il est vrai qu'une diminution du taux d'impôt s'appliquant à certaines catégories de revenu progresseuriel comprendable de l'impôt sur la nomination, mais le report de la comptabilisation du revenu à des années d'imposition ultérieures constitue une solution complète.

Plusieurs solutions ont été envisagées. Elles sont expliquées ci-dessous et leurs principales inconvenients sont soulignés. (Les trois premières ont déjà été proposées par le passé; il est possible qu'elles ne s'attardent pas au fond du problème.)

## Solutions possibles

### I. Réduction du taux d'impôt ou crédits d'impôt

#### Solution envisagée -

Certaines catégories du revenu professionnel rapporté qui sont à l'origine de l'accumulation de revenu dans l'année de la nomination ou dans l'année suivant la nomination seraient assujetties à l'impôt à la moitié du taux d'impôt normal. Une alternative serait de réduire de moitié l'impôt au revenu dans l'année de la nomination ou dans l'année suivant la nomination seraient assujetties à l'impôt normal, mais un crédit d'impôt serait accordé en vue de réduire de moitié l'impôt qui a été payé.

## X. L'imposition des nouveaux juges

### Les données du problème

Les nouveaux juges sont souvent confrontés à un sérieux problème de liquidités au cours des deux années suivant leur accession à la magistrature. Ce problème découle du fait que des paiements professionnels gagnés avant la nomination au poste de juge. De plus, des dispositions relatives aux prestations, inévitables lorsqu'un associé se retire d'une société, aboutent à la complexité de la situation. Ces revenus professionnels non encore imposés inclut non seulement le revenu professionnel pour l'année, mais également les revenus réalisés entre la dernière fin d'exercice et la date de nomination (les gains de la période "tampon"). Les gains en capital imposables et la réserve s'appliquant aux sommes à recevoir pour 1971. Les gains en cours non facturés et la réserve sont imposés au taux le plus élevé et les paiements de l'impôt peuvent même, dans certains cas, dépasser la remunération nette du juge. Un cas particulier est illustré à l'annexe "F".

Les trois premières ont déjà été proposées par le passé; il est possible qu'elles ne s'attardent pas au fond du problème.)

Certaines catégories du revenu professionnel rapporté qui sont à l'origine de l'accumulation de revenu dans l'année de la nomination ou dans l'année suivant la nomination seraient assujetties à l'impôt à la moitié du taux d'impôt normal. Une alternative serait de réduire de moitié l'impôt au revenu dans l'année de la nomination ou dans l'année suivant la nomination seraient assujetties à l'impôt normal, mais un crédit d'impôt serait accordé en vue de réduire de moitié l'impôt qui a été payé.

### II. Réduction du taux d'impôt ou crédits d'impôt

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### III. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### IV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### V. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### VI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### VII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### VIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### IX. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### X. L'imposition des nouveaux juges

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIX. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### X. L'imposition des nouveaux juges

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIX. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### X. L'imposition des nouveaux juges

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIX. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### X. L'imposition des nouveaux juges

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIX. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### X. L'imposition des nouveaux juges

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIX. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### X. L'imposition des nouveaux juges

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIX. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### X. L'imposition des nouveaux juges

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XV. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XVIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIX. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### X. L'imposition des nouveaux juges

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XI. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions possibles

### XIII. Solutions possibles

#### Solution envisagée -

#### Solutions poss

Le Comité conjoint sur les avantages des juges et l'Association du Barreau canadien ont recommandé à la Commission que des mesures soient prises afin de faire adopter, pour fixer la rémunération des juges, une formule semblable à celle utilisée par l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud en Australie à l'égard des juges fédéraux. En vertu de la procédure adoptée par la Nouvelle-Galles du Sud, un tribunal de la rémunération doit établir chaque année la rémunération qui sera versée aux personnes occupant certaines fonctions précisées dans la loi constitutive, dont les juges. La rémunération ainsi établie prend force de loi à l'expiration d'un délai prescrit, à moins qu'une des deux chambres du Parlement n'adopte une résolution qui l'annuller. Il s'agit de la procédure dite par la Commission n'a reçu aucune preuve quant à l'expérience, réussie ou non, de l'utilisation de la Nouvelle-Galles du Sud et le tribunal de la rémunération.

## IX. Une solution alternative quant à la détermination du traitement des juges

1. Précié, p. 77. Cet arrêt traité de la constitutionnalité des modifications apportées à la Loi sur les juges afin d'obliger les juges à verser des contributions à l'égard de leurs pensions, et de la légalité d'exiger des contributions plus élevées des juges nommés après la date de la première lecture des modifications.
2. Dans une lettre en date du 17 février 1975 qu'il envoie à tous les juges déjà en fonction afin de les informer de la décision du gouvernement de mettre en oeuvre la nouvelle politique, le ministre de la Justice de l'époque précise qu'en vertu de l'arrangement de 1975, il envoie à tous les juges déjà en fonction à tous les juges nommés après la date de la première lecture des contributions à l'égard de leurs pensions, et de la légalité d'exiger des contributions plus élevées des juges nommés après la date de la première lecture des modifications.
3. (1937), 53 T.L.R. 464, p. 466.
4. Le régime de pension prévu dans la Loi sur les juges fait partie de ceux auxquels l'actuaire en chef est tenu d'effectuer périodiquement des révisions actuarielles et de présenter des attestations des cotisations et des rapports d'évaluation conformément à la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques, S.C. 1986, ch. 16.
5. Nous avons relevé que les procédures édictées par l'explosé conjoint des faits, citées dans l'arrêt *Bearugard* (précié, p. 95), se lisent ainsi : «Lorsque le demandeur prendra sa retraite, sa contribution annuelle minimale de 3 815 \$ avec intérêts annuels composée annuellement calculée au taux de six pour cent l'an aura permis à la défenderesse d'accumuler un capital de 400 000 \$, somme plus que suffisante pour pouvoir aux pensions de retraite et aux prestations de retraite supplémentaires du demandeur.»
6. Avec tout le respect que nous leur portons, nous aimorions quand même savoir si ces calculs et ces conclusions ont été vérifiés du point de vue actuel.
7. Voir partie XLIII (articles 4300-4301) des Règlements de l'impôt sur le revenu.
8. L'amende 8(1)(m) de la Loi de l'impôt sur le revenu permet de déduire 3 500 \$ sous forme de contributions à un régime enregistré de pensions. L'amende 8(1)(m.1) de la Loi permet de déduire les contributions non volontaires qui dépassent 3 500 \$ et qui sont versées à un régime de retraite à prestations déterminées, à compter de 1986 et pour les années ultérieures.
9. Revenu Canada a affirmé dans son Bulletin d'interprétation qu'une contribution excessive peut être déduite au cours d'une année ultérieure (sous réserve du plafond de 3 500 \$) même si l'y a cessé l'application de l'impôt sur le revenu soit adopté.
10. A compter de 1988, ce plafond de 7 500 \$ sera haussé si les projets actuels de modification de la Loi de l'impôt sur le revenu sont adoptés.

## H. L'indexation des pensions

La Loi sur les juges prévoit l'indéxation du traitement des juges. D'autre part, les pensions, y compris celles des conjoints survivants et des enfants admisibles, sont indexées conformément à la loi sur les prestations supplémentaires. Cette dernière loi s'applique à plusieurs secteurs de la fonction publique, ainsi qu'aux juges, et c'est le président du Conseil du Trésor qui administre.

#### I. Suspension de la pension du

Nous ne retiendrons pas la proposition visant à faire varier le montant des pensions des juges à la retraite suivant les variations du traitement des juges en fonction, à l'exception du revenu que nous recommandons de verser aux anciens juges de la Cour suprême du Canada qui ont entre 70 et 75 ans et qui décident de prendre leur retraite après avoir siégé 10 ans à ce tribunal (rubrique E).

Le caractère distinct du pouvoir judiciaire, le principe de l'indépendance de la magistrature et les critères uniques de recrutement des juges, voilà autant d'éléments qui portent à concilier due intégration de ces pensions devant la Loi sur les juges, afin de la distinguer de celle des pensions de la fonction publique, et de renforcer dans une même loi toutes les dispositions législatives relatives aux juges. Dans le cas de la magistrature, et si l'on cas unique, l'indexation des pensions relatives aux juges, y compris celles des conjoints survivants et des enfants admisibles, et le remboursement des contributions des juges devraient être prévus dans la Loi sur les juges, au lieu de la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires.

La Loi sur les juges prévoit l'indéxation du traitement des juges. D'autre part, les pensions, y compris celles des conjoints survivants et des enfants admisibles, sont indexées conformément à la loi sur les prestations supplémentaires. Cette dernière loi s'applique à plusieurs secteurs de la fonction publique, ainsi qu'aux juges, et c'est le président du Conseil du Trésor qui administre.

Aux termes du paragraphe 29.1.(3) de la Loi sur les juges, les contributions retenues sur le traitement d'un juge aux fins de la pension et des prestations supplémentaires sont réputées être versées à un régime ou à un fonds enregistre de pension. Pour l'année d'imposition 1986 et les années ultérieures, la totalité des contributions (7 609 \$ au 1<sup>er</sup> avril 1986 dans le cas d'un juge de la cour supérieure nommé après le 16 février 1975) peut être déduite dans le calcul de l'impôt fédéral sur le revenu.<sup>8</sup>

Cependant, avant 1986, seule une partie des contributions, à savoir 3 500 \$, était déductible du revenu imposable, même si la pension elle-même est entièrement imposable quand le juge la reçoit. Par conséquent, le juge aurait été assujetti à une double imposition pour la somme des contributions versées avant 1986 et dépassant 3 500 \$ par année : cette somme est frappée de l'impôt à titre de pension au titre de services courants qui dépasse 3 500 \$ et de l'impôt à titre de cours des années d'imposition ultérieures jusqu'à concurrence de 3 500 \$ par année, c'est-à-dire sous réserve du plafond habituel de 3 500 \$. Ainsi, avec le temps, toutes les contributions excédent au cours des années d'imposition ultérieures jusqu'à concurrence de 3 500 \$ par année, aidé seulement à ceux qui, au cours d'une autre année, verseront des contributions inférieures à 3 500 \$. Par conséquent, les juges ne pourront pas se prévaloir de cette déduction à l'égard des sommes reportées des années antérieures à 1986 tant qu'ils versent au régime de pension des contributions qui dépassent 3 500 \$. Puisque les contributions à titre de services courants et les contributions excédentaires sont additionnées aux fins du plafond de 3 500 \$. Il est donc fort possible que ces contributions excédentaires antérieures à 1986 ne deviendront complètement déductibles que plusieurs années après que les juges aient été imposés sur ces contributions, c'est-à-dire seulement durant la retraite.<sup>9</sup> Et si un juge meurt avant que toutes les sommes aient été déduites, certaines contributions ne le seront jamais.

Etant donné l'importance accordée par les modifications de 1986 au titre de la double imposition à l'égard des contributions posterieures à 1985 et de la possibilité d'allégement, double imposition à l'égard des contributions posterieures à 1985 et de la double imposition à l'égard des contributions posterieures à 1986, nous comprenons que, en plus des mesures décrites ci-dessus, les juges sont considérés comme des professions autonomes aux fins de certaines dispositions de l'impôt sur le revenu et, par conséquent, il leur est maintenant permis de déduire jusqu'à 7 500 \$ pour des contributions à des régimes enregistrés d'épargne-rettiraté et ce, sans tenir compte des sommes versées à l'égard du coût des pensions et des prestations supplémentaires aux termes des paragraphes 29.1.(1) et (2) de la Loi sur les juges.

## G. La double imposition

Note: les chiffres ci-dessus servent à illustrer les recommandations et se fondent sur la Table des taux de mortalité de 1983 selon une échelle de prédiction G et sur 1983 comme année d'achat d'un régime portant intérêt à 10,75 p. 100 pendant 20 ans et à 6 p. 100 par la suite, et compor tant une somme couvrant les frais. Il s'agit d'un régime de pension particulier qu'on peut acheter au moment de notre rapport. Ces chiffres supposent également que le juge est un homme et que son conjoint a trois ans de moins que lui. Ils varient selon les hypothèses retenues et les âges et le sexe des personnes en cause. Le montant initial de la pension sera maintenu pendant 10 ans, même si les deux personnes décédent im médiate ment.

a) Pension à vie partagée, réduite de 40 % au décès du juge	1 000,00 \$	1 000,00 \$	1 000,00 \$
b) Équivalence actuarielle d'une pension à vie partagée, réduite de 40 % au décès du juge ou à la fin d'une période garantie de 10 ans.	940,71	966,37	980,95

Age au moment de la retraite et pension mensuelle versée à la retraite

Cette possibilité de pension garantie que nous recommandons se retrouve dans la plupart des régimes de retraite privés. Elle n'entraîne aucun frais supplémentaire pour le trésor public. Des exemples d'une telle pension réduite au moyen de calculs actuariels (fondés, à des fins d'illustration, sur une pension meilleure hypothétique de 1 000 \$ par mois et prenant pour acquise l'adoption de notre recommandation à la rubrique C), à différentes âges, sont données ci-après :

En vertu de l’alinea 25(1b) de la Loi sur les juges, le conjoint survivant d’un juge qui recevait une pension au moment de son décès a droit à une pension égale à la moitié (ou 60 p. 100, si notre recommandation à la rubrique C est adoptée) de la pension du juge. Par conséquent, si l’ancien juge décede peu de temps après avoir pris sa retraite, les prestations auxquelles il aurait eu droit si l’ancien juge avait vécu seraient réduites de moitié (ou de 40 p. 100 en vertu de notre recommandation) aux mains du conjoint survivant, et l’ancien juge n’aurait régulièrement nantis que très peu de ce à quoi il aurait été droit. Nous croyons que cette règle pourrait donner naissance à des situations injustes, surtout si le juge a versé une partie de ses contributions pendant de nombreux années sur le banc et si il décède peu de temps après avoir pris sa retraite. Par conséquent, nous recommandons que soit offerte à un juge, au moment où il prend sa retraite, la possibilité de choisir une pension réduite, calculée selon les méthodes actuelles, mais payable sur une période garantie de dix ans. A la fin de cette période, la pension du conjoint survivant sera réduite (réduite d’après les calculs actuels). Le montant de la pension initiale serait maintenu pendant une période de dix ans en toute recommandation à la rubrique C) du montant de la pension initiale (réduite d’après les calculs actuels).

#### E. Pension garantie optionnelle

A notre avis, le report de la pension dans les cas de retraite anticipée aurait un effet de dissuasion à cet égard, et la période d'admissibilité minimum de 10 ans encouragerait un juge à demeurer au sein de la magistrature. Ces recommandations expriment également l'esprit des réformes législatives apporées récemment par les gouvernements fédéral et provinciaux au sujet des normes et des prestations de pension.

Il existe pas de postes de juge surnuméraire à la Cour suprême du Canada. Nous comprenons que ce genre de poste ne saurait convenir aux juges du plus haut tribunal de notre pays et seraient incompatibles avec leur rôle unique d'arbitres ultimes de nos valeurs juridiques.

Nous sommes d'avis cependant que les dispositions de la *Loi sur les juges en matière de retraite* offrent pas en elles-mêmes suffisamment de souplesse aux membres de la Cour et qu'une autre possibilité pas en matière de retraite devrait leur être offerte. En raison de l'immense somme de travail des juges de la Cour suprême, assouvie à la lourde responsabilité inhérente d'appartenir à ce tribunal, nous croisons raisonnable une possibilité de retraite dont pourraient faire l'objet les juges qui ont atteint l'âge minimum de 70 ans et qui a exercé sa fonction pendant au moins 10 ans à la Cour suprême.

Un juge de la Cour suprême qui choisirait de prendre sa retraite sa verrait en vertu des dispositions proposées ne devrait céder à la Cour suprême, et ce revenu devrait continuer de lui être versé jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 75 ans, c'est-à-dire l'âge obligatoire de la retraite.

E. Les juges de la Cour suprême du Canada

Par conséquent, nous recommandons d'un usage qui a occupé son poste pendant au moins 10 ans et qui prend sa retraite sans avoir droit à une pension devrait avoir la possibilité de recevoir une pension, payable à l'âge de 65 ans, si il se retrouve avant cet âge. De plus, nous recommandons que la pension, payable à l'âge de 65 ans, soit calculée ses fonctions pendant 10 ans ou plus mais moins de 15 ans, lorsqu'elle est exigible, soit calculée au prorata des années de service en fonction d'une période touchant au moins de sa retraite. Nous recommandons, dans le cas d'une pension reportée payable à un ancien usage à l'âge de 65 ans, que les crédits d'indexation ne puissent être «thesaurisés» ou cumulés durant la période de report, et que l'indexation débute uniquement quand la pension devient exigible. Nous recommandons que, si l'ancien usage décède avant d'atteindre l'âge de 65 ans, son conjoint survivant ait droit à une rente égale à 60 p. 100 (conformément à notre recommandation à la rubrique C) de la pension que l'ancien usage aurait touché, rente payable quand l'ancien usage aurait atteint l'âge de 65 ans.

par des particuliers.

La *Loi sur les juges* ne deviendrait pas de ces principes et ajouterait un élément d'équité à la situation si elle donnait à un juge le droit à certains avantages, autres que le simple remboursement avec intérêt des contributions accumulées, si ce dernier décidait de quitter la magistrature sans être autrement admissible à une pension. Ni le Comité conjoint sur les avantages des juges, ni le Comité permanent de l'Association du Barreau canadien n'ont fait de représentations à ce sujet mais il figure précisément à l'alinéa 2(b) du mandat de la Commission et il a fait l'objet de représentations

présent rapport.

C'est, semble-t-il, sur ces principes que reposent les dispositions en matière de pensions que renferme actuellement la *Loi sur les juges* et qui ont inspiré les recommandations contenues dans le

de la retraite.

droit être suffisamment généreux, puisqu'elle pourra bien être la seule source de revenu au moment d'un avocat nommé juge à un âge assez jeune, il aura probablement pas eu le temps, dans le cas conséquence d'encaisser un juge en fonction de prendre une retraite anticipée. De plus, dans le cas de la retraite assurer un revenu suffisant pour éviter à un juge à la retraite d'avoir à reprendre l'exercice à plein temps de sa profession, mais, par la même occasion, elles ne devraient pas avoir pour non pas comme une étape dans un cheminement de carrière. C'est pourquoi les pensions judiciaires magistrature devrait continuer d'être envisagée comme le couronnement d'une carrière d'avocat, et doivent assurer un revenu suffisant pour éviter à un juge à la retraite d'avoir à reprendre l'accès à la retraite de retourner à l'exercice actif de sa profession devant les tribunaux. La société, et surtout la paragraphe 38(1) de la *Loi sur les juges*). De plus, il est considéré peu approprié pour un juge à la se livrer à toute occupation ou entreprenir durant leurs fonctions judiciaires (article 36 et complète s'impose. Il est interdit aux juges de recevoir toute autre remunération ou traitements, ou de l'annexe «E», et par conséquent, une période relativement courte d'admission à la pension nominations surviennent encore, en général, plus tard dans la vie, souvent dans la cinquantaine (voir avocats les plus compétents. Malgré la tendance à nommer des personnes plus jeunes, les principe de l'indépendance des juges et à rendre l'accès à la magistrature plus attrayante pour les pensions des juges font partie d'un régime global de remunerations destiné à renforcer le

#### D. Retraite anticipée et pension proportionnelle

La Commission a été invitée à se pencher sur le montant de la pension par rapport à celui du traitement, soit les deux tiers. Tenant donc les nombreuses recommandations des pensions actuelles des juges auxquelles nous avons fait allusion ci-haut et les recommandations que nous formulons afin de leur apporter plusieurs autres améliorations, nous ne recommandons pas d'augmentation de la pension de base.

Quand un juge décède pendant qu'il est en fonction, une «allocation de service» forfaitaire égale au sixième de son traitement annuel au moment de son décès est versée immédiatement au conjoint survivant en vertu de la décision n° 757563 du Conseil du Trésor en date du 18 mai 1978. Nous recommandons que le droit à cette allocation de service soit prévu dans la *Loi sur les juges*.

Un juge. En vertu de l'alinéa 29.2(4)b) de la *Loi sur les juges*, les intérêts composés à verser, au moment du remboursement, sur les contributions faites en vertu de cette loi sont calculés à un taux de 4 p. 100 l'an. A notre avis, ce taux est injuste et pourra être complètement déraciné de la réalité. Nous recommandons que des intérêts composés soient versés lors du remboursement de toutes contributions, et ce à un taux qui variera au besoin en fonction des taux réglementaires.<sup>7</sup> Si l'investissement moyen des bons du Trésor de 90 jours du gouvernement du Canada.

La Loi sur les juges connaît des dispositions (paragraphes 29.2(1), (2) et (3)), ainsi que la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires (article 6), sur le remboursement des contributions à

Afin de mieux s'harmoniser avec les prestations de survie et accorder des régimes privés et les normes apporées recommandent aux lois fédérales et provinciales régissant les prestations de pensions, nous recommandons que le conjoint survivant d'un juge qui décede pendant son poste soit droit à une pension égale à 40 p. 100 (au lieu du tiers) du moment du juge au moment de son décès. De plus, nous recommandons que le conjoint survivant d'un juge à la retraite, qui décede pendant qu'il touche une pension, ait droit à une pension égale à une pension que le conjoint survivant a obtenu au moment de son décès. Les prestations des enfants admissibles seraient rajustées en conséquence. Ces augmentations ne seraient disponibles qu'aux survivants ne recevant pas de prestations au moment de décès. Les prestations des enfants admissibles seraient rajustées au moment de décès. L'entrée en vigueur des modifications nécessaires à la Loi sur les juges.

### C. Suffisance des prestations de pension

Le paragraphe 99(2) de la Loi constitutionnelle de 1867 (telle que modifiée en 1960) fixe à 75 ans l'âge de la retraite des juges des cours supérieures des provinces et un jugement récent déclare inconstitutionnelle l'obligation actuelle pour les juges de la Cour fédérale de prendre leur retraite à 70 ans. Par souci d'uniformité, nous recommandons donc que l'âge obligatoire de la retraite soit uniformisé à 75 ans pour tous les juges nommés par le gouvernement fédéral et que l'âge obligatoire de la retraite soit recommandé au Comité de la Cour fédérale, de la Cour canadienne de l'imposte et des courses de comté et de district soit porté à 75 ans. Nous recommandons également que les dispositions visant les juges surnumeraires soient uniformisées pour tous les juges nommés par le gouvernement fédéral, à l'exception des membres de la Cour suprême du Canada.

Par conséquent, nous recommandons que la retraite avec pension complète, mais non pas la nomination à un poste de juge surnuméraire, soit permise selon les taux suivants d'âge et d'années de service comme juge : 60 ans d'âge et 20 années de service; 61 et 19; 62 et 18; 63 et 17; et 64 et 16.

Nous sommes conscientis que le syndrome d'épuisement professionnel peut se manifester au sein de la magistrature. Nous sommes d'avais que la retraite, mais non un poste de juge surnumeraire, devrait étre disponible dans un tel cas.

des personnes dans la fin de la trentaine et le début de la quarantaine. Cette pratique a régulièrement accueilli. Ce groupe de personnes plus jeunes peuvent consacrer à la magistrature de plus longues périodes de service et répondre aux exigences sans cesse croissantes d'un système judiciaire achalandé. Selon toute apparence, cette pratique a connu du succès, mais en raison de périodes de service plus longues, certaines difficultés ont vu le jour au sujet des pensions et du surmarché. La loi actuelle semble être fondée sur les nominations de personnes plus âgées et ne tient pas vraiment compte de celles qui acceptent une nomination de juge vers l'âge de 40 ans. La Commission est d'accord avec le longs délais de service, peu importe l'âge, commandant certains droits. La Commission complète d'avril aux deux tiers de son mandat.

Par le passé, les juges des cours de comté, des cours de district et des cours supérieures étaient habitulement choisis parmi les « amis » du barreau, c'est-à-dire le groupe d'âge des 50 ans et plus. Il y a environ 20 ans, cependant, ont commencé des nominations de personnes plus jeunes, c'est-à-dire

B. «La règle des quatre-vingts»

Nous constatons que le tradéau de la double imposition des contributions des juges à l'égard du cout des tensions vient d'être éliminé par une modification à la Loi de l'impôt sur le revenu (voir rubrique G ci-après).

Par conséquent, nous recommandons que seules maintiennent les taux actuels quant à la contribution (ainsi que l'écart entre ces taux en raison d'une nomination avant le 17 ou après le 16 février 1975) due doivent verser les juges à l'égard des frais à la fois des pensions et des prestations supplémentaires (indemnisation) et que ne soient pas remboursées les contributions versées par les juges.

Pour toutes ces raisons, nous adoptons pas les recommandations formulées dans le passe au sujet de la réduction à 1,5%. 100 ou à tout autre taux, voire même l'abolition des contributions exigeant des juges à l'égard des frais des pensions obligatoires et des prestations supplémentaires, et au sujet du remboursement des contributions depuis 1975.

Nous sommes des sollicités des conséquences que la participation imposée aux juges ait pu avoir sur ces dernières, mais toute solution partielle créerait vraisemblablement automatiquement d'injustices qu'elles corrigeraient. De toutes façons, le cours inexorable du temps a probablement rendu impossible une solution simple. En novembre 1986, il y avait 795 juges en fonction, dont 253 (32 p. 100) avaient été nommés avant le 17 février 1975, et, par conséquent, contribuent 1,5 p. 100 de leur traitement, et 542 (68 p. 100) ont été nommés après le 16 février 1975, et, par conséquent, contribuent 6 p. 100 de leur traitement, en vue des pensions et un autre 1 p. 100 en vue des prestations supplémentaires. Si l'on compare ces statistiques aux chiffres fournis sur le même sujet au moment où le Comité de Grandpré déposait son rapport, épouant 360 juges (54 p. 100) versus 310 juges (46 p. 100) ver-sait en contrepartie que les statistiques décalent des leurs traitements et 310 juges (46 p. 100), 7 p. 100, il est manifeste que les injustices décalent des deux catégories de juges» se corrigeant avec le temps. Il faut ajouter également que les statistiques «deux catégories de juges», dont le nombre s'élève à environ 80. A notre avis, la décision prise en 1975 par juges surnumérarier, dont le sujet des juges qui versent des contributions de 1,5 p. 100 comprend tout les actuelles au sujet des juges qui versent des contributions de 1,5 p. 100 comprend toutes les juges surnumérarier, dont le sujet des juges qui versent des contributions de 1,5 p. 100 comprend toutes les bon de prendre d'autres mesures, malgré les recommandations des rapporteurs Dofman, de Grandpré et Lang. Tout compte fait, le maintien du statu quo, pendant que le passage du temps fait disparaître l'anomie actuelle, pourra-t-il bien être la solution la plus réaliste.

Alors, d'après le tableau ci-dessous, un juge du sexe masculin qui prend sa retraite à l'âge de 55 ans après avoir exercé sa fonction pendant 20 ans aura droit de recevoir par la suite une pension complète qui équivaut aux deux tiers de son dernier traitement, pensio n dont le coût total aura exigé une contribution de 35,5 p. 100 du traitement qu'il a touché au cours de chacune des 20 années de cette contribution. De cette contribution de 35,5 p. 100 nécessaire chaque année, le juge aura versé 7 p. 100 (à supposer qu'il ait été nommé après le 16 février 1975) et la Couronne aura cotisé 28,5 p. 100, en termes absolus. En d'autres mots, même si le taux de 7 p. 100 du traitement (taux de contribution judiciaire le plus élevé) est important, il ne représente qu'une participation modeste au coût global des prestations de retraite et semble tout à fait juste pour les nouveaux juges.

c) Remboursement des contributions (égales à 7,100 du traiement) plus un intérêt de 4 % sur la somme de ces contributions moins l'assurance de survie.

o) Résision accordeée au conjoint survivant égale à la moitié de la pension qu'il étais payable au moment de son décès;

a) Tension d'irrégularité ou de retarisse égale aux deux tiers du traitement final;

*Autumnales don't oh a tenu compete:*

Hypothèses actuarielles:	
Taux d'impôt : 6,5 %	Taux d'augmentation des salaires : 5 %
Taux d'augmentation de l'indice des prix à la consommation (indexation) : 3,5 %	Taux d'augmentation de la mortalité : Age auquel la pension commence à être versée, à condition que le juge soit surveillé en fonction jusqu'à cette date.
Invalidité : Taux de mortalité GAM-1983 (avec augmentation de 3 ans pour les cas d'invalidité)	Proposition de juges mères : varie d'après l'âge (par exemple 0,96 à 50 et à 60 ans,
Age relatif des conjoints : épouse trois ans plus jeunes. Remarque : non pris en considération	0,73 à 70 ans, 0,51 à 80 ans et 0,25 à 90 ans)
Demande : non pris en considération	Emprunt : 0,5 % jusqu'à l'âge de 55 ans et 0,0 % après
Présentation minimum (remboursement des contributions) : non pris en considération	Emprunt : non pris en considération

#### **Penalties selon la Loi sur les juges**

Les taux de contribution actuarielle fondamentale sont globalement similaires pour les deux types de fondement actuariel (voir l'annexe D). Ils constituent généralement plus de la moitié des régularisations historiques. Le tableau ci-après, établi par l'actuaire en chef du Département des assurances du Canada pour le compte de la Commission en décembre 1986, donne un échantillon des coûts actuariels normaux des pensions par la Loi sur les juges (représentant le total des contributions personnelles d'un juge et des contributions que le souvernement doit verser à l'égard de la pension de ce juge) exprimées en traitement entier que juge touchera durant toutes ses années au sein de la magistrature. Le tableau se fonde sur les hypothèses actuarielles énoncées immédiatement après.

En vertu de l'article 29.I de la *Loi sur les juges*, adopté en 1975, les juges nommés avant le 17 février 1975 versent, aux fins de leurs pensions (qui comprennent les pensions du conjoint survivant et des enfants), 1,5 p. 100 de leur traitement.<sup>2</sup> Les juges nommés après le 16 février 1975 versent 6 p. 100 de leur traitement.<sup>1</sup> Les juges nommés après le 16 février 1975 versent 6 p. 100 de leur traitement. L'arrêté Béauverger a également maintenu la distinction faite entre les taux de distribution en fonction de la date de nomination.

se poseraient alors concernant l'indépendance judiciaire et la loi en question pourrait très bien être jugée ultra vires de l'art. 100 de la Loi constitutionnelle de 1867.»

Nous ne souhaitons pas aux recouvrements que nous avons régus, au sujet des contributions et des comités antérieurs, ni à celles des mémoires que nous avons rédigés, au sujet des contributions et des comités postérieures, ni à celles des formulaires ordinaires qu'ils visent à rehausser l'indépendance et la compétence de la magistrature et à supprimer aux revenus élevés et aux possibilités de less accorder que les avocats abandonnent en acceptant d'être nommés juges. La pension de juge constitue en elle-même un moyen important de garantir cette indépendance. Par contre, une certaine partie des contributions raisonnables au régime de retraite mettent en péril de quelque manière que des juges aux frais de leur pension est une toute autre question, et nous ne pensons pas qu'il existe de bonnes raisons pour empêcher la magistrature de recevoir une pension générale qui soit l'indépendance de la magistrature. Dans l'arrêt *The Judges v. Attorney General for Saskatchewan*, le Comité judiciaire du Conseil privé a décidé qu'un impôt général sur le revenu qui trappe le revenu officiel des juges de la même manière qu'il frappe les revenus des autres citoyens, ces mêmes principes s'appliquent à la question des contributions des juges à l'égard de leurs pensions.

La Commission est d'avis que les pensions des juges reflètent, de diverses manières, la spécificité de la magistrature, en particulier son indépendance. Il y a, entre autres, la période relativement courte d'admission (aussi peu que 10 ans dans certains cas pour avoir droit à la pension complète), l'option du surnuméraariat, l'indemnisation complète des prestations, le calcul de la pension en fonction du traitement au moment de la retraite (et non pas en fonction du traitement moyen au cours d'un certain nombre d'années de service immédiatement antérieures à la retraite), et les dispositions en matière d'invalidité de la ligne 23(1)c) de la Loi sur les juges. Elles donnent aux recommandations des traitements pour les juges qui se rapportent davantage de ceux que nous autres citoyens d'importance et de réputation semblables, nous devons, pour être logiques, scriter les prestations non salariales, dont la raison d'être ne fait aucun doute d'ailleurs, dans cette même optique. Nous soulignons que la Commission considère ses recommandations en matière de traitements et de pensions comme des éléments intégrés d'un programme global de rémunération. Il sagit, pour nous, d'éléments intimement reliés. A notre avis, l'adoption d'une partie seulement des recommandations de la Commission permettrait de déroger à l'obligation de respecter les recommandations de la Commission.

De plus, pluttôt que de quitter la magistrature après avoir accumulé le nombre minimum d'années donnant droit à la retraite, un juge peut se prévaloir de l'option offerte par les articles 20.1 et 20.2 de la Loi sur les juges, et décider d'occuper un poste de juge surnuméraire. En vertu de ces dispositions, un juge puise admissible à la retraite non obligatoire et qui a droit à une pension peut choisir de demeurer en fonction (et d'assumer une charge de travail modérée dans la plupart des cas), tout en conservant le droit au plein traitement jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de retraite obligatoire ou qu'il quitte la magistrature pour quelque autre raison; c'est à ce moment qu'il recevra une pension. Un juge en chef ou un juge en chef adjoint qui choisit de devenir juge surnuméraire n'a droit de recevoir que le traitement en chef adjoint qui choisit de devenir juge surnuméraire n'a quidique la pension qu'il touchera par la suite sera fondé sur le traitement qu'il recevait en qualité de juge en chef ou de juge en chef adjoint. Le surmément favorisé la permanence au sein de la magistrature, tout en dégagéant des postes qui ne pourraient autrement être occupés par d'autres juges avant la retraite obligatoire des titulaires. Tous les juges nommés par le gouvernement fédéral occupent à l'exception des membres de la Cour suprême du Canada, où le droit de choisir de devenir juge surnuméraire. Environ 10 p. 100 de tous les juges nommés par le gouvernement fédéral occupent actuellement des postes de juge surnuméraire.

Le juge qui a attenti à l'âge obligatoire de la retraite, sans avoir exercé une fonction judiciaire pendant 10 ans, a droit à une pension calculée au prorata du nombre d'années qu'il a exercé ses fonctions (au dixième près) par rapport à une période de 10 ans.

- a) Article 23 de la Loi sur les juges prévoit l'octroi d'une pension égale aux deux tiers du dernier traitement, au juge qui démissionne après avoir exercé une fonction judiciaire pendant 15 ans au moins et atteint l'âge de 65 ans;

b) démissionne après avoir exercé une fonction judiciaire pendant 15 ans au moins et atteint l'âge de 65 ans;

c) démissionne après avoir exercé une fonction judiciaire pendant 15 ans au moins et dont la démission sera la bonne administration de la justice ou l'intérêt national;

d) démissionne après avoir exercé une fonction judiciaire pendant 15 ans au moins et atteint l'âge permis de la retraite.

## VIII. Les pensions des juges

En 1985, le projet de loi C-78 accordeait aux juges de la Cour suprême du territoire du Yukon ou de la Cour suprême des territoires du Nord-Ouest, qui dépendent leur retraite, de même qu'au conjoint survivant et aux enfants des juges de ces cours, qui dépendent pendant qu'ils occupent leur poste, une allocation de transfert afin de les aider à se réinstaller dans l'une des provinces (Loi sur les juges, alinéas 21.1(1C) et d)). Le paragraphe 21.1(1), qui fut ajouté en même temps, restreint l'admissibilité à cette allocation de transfert. Pour y avoir droit, le juge doit résider dans l'une des provinces, alinéas 21.1(1C) et d)). Les modifications apportées en 1985 visaient à soulager les difficultés possibles que pouvait connaître un juge, ou la famille d'un juge, dans ces circonstances. De la même façon, des difficultés semblables peuvent se produire dans le cas d'un juge (ou de la famille d'un juge) qui doit démissionner à Ottawa au moment de sa nomination mais qui ne désire pas demeurer à Ottawa au moment de sa retraite (ou après le décès du juge). Actuellement, le juge et sa famille ont droit à une allocation de transfert au moment de la nomination en vertu de l'article 21.1. Cependant, au moment de la retraite ou du décès, ils n'ont pas droit à une allocation si ils désirent quitter Ottawa pour aller vivre dans une autre partie du Canada.

La loi fédérale oblige les juges nommés aux trois cours prévues à l'article 101 (la Cour suprême du Canada, la Cour fédérale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt) à habiter dans la région de la Capital nationale ou à proximité de la Commission de révision de la Cour canadienne de l'impôt qui de la Capital nationale (à l'exception des juges de la Cour canadienne de l'impôt qui résident dans la région de la Capital nationale). Afin de soulager les difficultés possibles discutées ci-haut, nous recommandons que l'allocation de transfert soit accordée aux juges nommés aux trois cours prévues à l'article 101 et qui sont tenus, au moment de leur nomination, de venir s'établir dans le voisinage de la région de la Capital nationale, lorsqu'ils prennent leur retraite, ainsi qu'aux conjoints survivants et aux enfants de ces juges qui dépendent pendant qu'ils occupent leur poste. Nous recommandons également que l'allocation de transfert permette à ces juges et à leur famille de déménager à un lieu de résidence se trouvant dans l'une des dix provinces ou l'un des deux territoires. De plus, nous recommandons que toutes allocations de transfert doivent être utilisées dans une période de temps raisonnable après l'événement en cause.

## VII. Les allocations de transfert

Une modification apportée en 1981 au paragraphe 20(1) de la Loi sur les juges accordeait, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1979, une indemnité annuelle, distincte du traitement, dont chaque juge est tenu de rendre compte, de 1 000 \$ «à titre de dédommagement des frais accessoires raisonnables que peut nécessiter la bonne exécution de ses fonctions de juge». L'indemnité visait les frais de remplacement de la tenue judiciaire, l'achat de livres et de journaux juridiques, les frais d'inscription à des organisations judiciaires ou autres dispositions de la Loi sur les juges.

Suite à l'insuffisance de l'indemnité actuelle et à l'inflation, la somme maximale de 1 000 \$ est épuisée, voire dépassée par nombre de juges. Par exemple, le prix des toges de juge (dans les provinces où elles ne sont pas fournies par les autorités provinciales) lors de l'entrée en fonction, et périodiquement par la suite, absorbera à lui seul l'indemnité. De la même façon, une partie importante de l'indemnité actuelle sera absorbée rapidement par l'achat d'ouvrages juridiques dont un juge peut avoir besoin pour son cabinet, surtout si il est appelé à siéger dans des centres judiciaires éloignés où les bibliothèques peuvent s'avérer insuffisantes.

Nous recommandons que l'indemnité actuelle pour frais accessoires soit portée à 2 500 \$ par année.

La Commission Langu recommandait que les traitements des juges des cours de district et de comté et de cours supérieures «soient calculés en appliquant la même formule que celle qui s'applique à la remunération des juges des cours supérieures, mais qu'un écart salarial invariable entre les cours de district et de comté et les cours supérieures soit fixé à 5 000 \$, cet écart devant être maintenu jusqu'à l'examen par la prochaine commission triennale». Le projet de loi C-78 (qui a reçu la sanction royale le 12 décembre 1985 pour dévenir la charte 48 des Statuts du Canada de 1985) mettait cette recommandation en application et fixait à 5 000 \$, au 1<sup>er</sup> avril 1985, l'écart invariable de traitement entre les juges des cours de comté et de district et ceux des cours supérieures.

Il n'y a que trois provinces, l'Ontario, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, qui mainitennent des cours de district ou de comté. Même si les différences de juridiction entre les deux instances judiciaires continuent de se rétrécir, les responsabilités des juges des cours supérieurs au chapitre des questions qui relèvent de leur compétence sont beaucoup plus lourdes, et la nécessité de se déplacer dans l'exercice de leurs fonctions beaucoup plus grande, que dans le cas des juges des cours de district et de comté. Il convient de préciser que la situation des cours de district de l'Ontario fait actuellement l'objet d'examen dans le cadre d'une étude des tribunaux de cette province, étude entreprise par M. le juge Thomas Zuber à la demande du procureur général de l'Ontario. Rien ne nous a convaincu du bien-fondé de réduire davantage l'écart, pour le moment. Par conséquent, nous recommandons que l'écart actuel de 5 000 \$ soit maintenu.

## V. L'écart salarial entre les cours de district et de comté et les cours supérieures

- jugés américains ou britanniques ne sont pas particulièrement utiles étant donné les fluctuations des taux de change et les différences de conditions économiques et sociales.
- La Commission Lange avait recommandé que la présente Commission se penche sur la question des écarts régionaux et du coût de la vie en ce qui concerne les traitements et avantages des juges. Après réflexion, nous ne recommandons pas de modifications.<sup>9</sup>
- Jugés américains ou britanniques ne sont pas particulièrement utiles étant donné les fluctuations des taux de change et les différences de conditions économiques et sociales.
1. Parlementary Debates, Lords, 1932-33, vol. 88, p. 1209 (le 27 juillet 1933).
2. Ibid., p. 1211.
3. (1927) 5 R. du B. can. 272, p. 272.
4. [1986] 2 R.C.S. 56, p. 74-75.
5. Nous signalons que la formule de rajustement des traitements fondée sur l'indice composite des activités économiques devra être modifiée étant donné que Statistique Canada ne publie plus cet indice. Nous devons préciser que l'indice agrégé des activités économiques a déjà été adopté, au moyen d'une modification à la loi, afin de remplacer l'indice composite aux fins de rajustement des prestations dans le cadre du Régime de pensions du Canada et des traitements aux termes de la Loi sur le Service et la Chambre des communes et de la Loi sur les traitements.
6. Ramener au multiple, inférieur de 100 \$ le plus proche (voir paragraphe 19.2(3) de la Loi sur les juges).
7. Comprend les 3 000 \$ supplémentaires de traitement prévus au paragraphe 20(1) (depuis révoquée) de la Loi sur les juges de l'époque.
8. Le Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction dans la Fonction publique (présidé par M. James W. Burns) a remis son onzeième rapport au Premier ministre le 13 mai 1985.
9. En vertu du paragraphe 20(2) de la Loi sur les juges, les juges des cours suprêmes des territoires touchent une allocation annuelle de 4 000 \$, dont ils n'ont pas à rendre compte, à titre d'indemnité de vie chère dans les deux territoires.

La Commission s'est également penchée sur les traitements actuels des juges au Royaume-Uni, ainsi que sur les augmentations de traitement recommandées (janvier 1987) à l'égard des juges fédéraux aux États-Unis. Nous sommes d'avuis que des comparaisons avec les traitements des

Année d'admission	Revenue moyen (taille de barreau)	Part des profits (taille de l'échantillon)
1970 - 1974	121 725 \$	(63)
1965 - 1969	136 337	(34)
1960 - 1964	155 056	(30)
1955 - 1959	151 060	(22)
1954 et avant	120 161	(30)

#### selon l'année d'admission au barreau

Participation moyenne aux profits pour un associé d'une grande étude (20 avocats et plus)

L'étude Peat Marwick indique également que le revenu moyen des associés (admis au barreau entre 1960 et 1964) appartenant à grandes études (réunissant 20 avocats ou plus) qui ont fait l'objet de l'enquête, s'élève à 155 056 \$ en 1985, traitement beaucoup plus élevé que ceux recommandés de verser aux juges à compter du 1<sup>er</sup> avril 1986 :

Année d'admission	Revenue moyen (taille de barreau)
1970 - 1974	100 789 \$
1965 - 1969	106 206
1960 - 1964	124 548
1955 - 1959	124 493
1954 et avant	102 457

#### au barreau

Revenu total moyen des avocats et associés de tous les secteurs selon l'année d'admission

L'étude de la remunerazione entreprise par la société Peat Marwick pour le compte du ministre fédéral de la Justice en 1985 (dont des parties sont reproduites ci-après) comportait une enquête auprès des avocats et associés de cabinets juridiques (75 p. 100 de l'échantillon) et des avocats de sociétés et de gouvernements municipaux et provinciaux (25 p. 100 de l'échantillon). L'étude Peat Marwick révèle que le revenu moyen (dont le traitement, les bonus et la valeur des actions (dans le cas des conselliers juridiques internes de société) ou la participation aux profits (dans le cas des associés des cabinets juridiques)) des avocats admis au barreau entre 1960 et 1964 (années d'admission des candidats qui seraient vraisemblablement sollicités dans un avenir prévisible en vue d'une nomination de juge) se chiffrait à 124 548 \$ en 1985 :

des échelles de traitement se situant entre 106 500 \$ (minimum) et 132 500 \$ (maximum) au niveau traitement et les conditions de service des cadres dans la fonction publique fédérale, recommandait de sous-ministre principal, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1985.

Il est de la connaissance de la présente Commission que des avocats forts compétents ont refusé d'être nommés juges en raison de la perte de revenu qu'ils subiraient. Si les présentes recommandations en matière de traitement sont mises en oeuvre, elles répondront, dans une bien plus grande mesure que ce n'est le cas actuellement, à la double exigence de sauvegarder la sécurité financière de la magistrature et d'y attribuer des avocats des plus compétents. Le rapport Burns sur la rémunération du personnel de direction dans la Fonction publique (mai 1985)<sup>8</sup>, qui portait sur les taux de traitements que ces juges puissent détenir, a été examiné par la Commission.

Il est de la connaissance de la présente Commission que alors à 127 700 \$, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1986, le traitement des juges supérieurs de la Cour fédérale du Canada et des cours supérieures (traitement fixe chez de la Cour suprême du Canada, relativement les proportions qui existaient en 1975 avec le chef de la Cour fédérale du Canada et des cours supérieurs, ainsi qu'à l'égard des juges en chef et des juges en chef adjoints de la Cour fédérale du Canada et des cours supérieurs, ainsi qu'à l'égard des juges en chef et des juges en chef adjoints que nous recommandons à l'égard des juges en chef et des juges en chef adjoints de la Cour fédérale du Canada et des cours supérieures – 139 700 \$, cours supérieures – 127 700 \$, juges en chef et juges en chef adjoints, cours supérieures – 139 700 \$, juges, Cour suprême du Canada – 151 700 \$, juges en chef du Canada – 163 800 \$ alors à 53 000 \$ et recommande maintenant à 127 700 \$, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1986.

juges en chef du Canada –	163 800 \$
juges, Cour suprême du Canada –	151 700 \$
Cour fédérale du Canada et cours supérieures –	139 700 \$
juges en chef et juges en chef adjoints,	127 700 \$
juges, Cour fédérale du Canada et	

Par conséquent, les niveaux recommandés de traitement au 1<sup>er</sup> avril 1986 sont les suivants :

Année	Réel	Pourcentage	Calcul des	économiques
1	2	3	4	
1975	53 000 <sup>7</sup>	14,17	60 500 \$	
1976	53 000	14,17	60 500 \$	
1977	55 000	12,14	67 800	1978
1978	57 000	9,61	74 300	1979
1979	57 000	6,16	78 800	1980
1980	70 000	8,65	85 600	1981
1981	74 900	10,08	94 200	1982
1982	80 100	11,93	105 400	1983
1983	84 900	9,99 (6% maximum)	111 700	1984
1984	89 100	7,37 (5% maximum)	117 200	1985
1985	105 000	5,31	123 400	1986
1986	108 700	3,53	127 700	

La présente Commission retient plutôt le chiffre corrigé de 123 400 \$ pour 1985). En se fondant sur notre recommandation d'application l'indice composite des activités économiques au traitement de 1975 (de 53 000 \$) pour chacune des années 1976 à 1986 (majoré de 6 p. 100 et de 5 p. 100 pour 1983 et 1984), on obtient les montants qui apparaissent à la colonne 4 du tableau ci-après.

savoir :

Par conséquent, nous rappelons et appuyons l'observation de la Commission Lang (page 2), à

« La place du juge dans la société canadienne des droits et libertés. Le juge joue aussi un rôle grand dans notre charte canadienne des droits et libertés. Le juge joue aussi un rôle plus marqué de nos rapports sociaux et économiques. L'indépendance de la magistrature est indispensable de la position unique qu'il occupe. »

La Cour suprême du Canada elle-même, dans l'arrêt *Beauregard*, affirme que, depuis aussi loin que l'*Act of Settlement en 1700*, l'indépendance judiciaire repose sur l'imamovibilité et la sécurité financière.<sup>4</sup>

Ces énoncés ont guidé la Commission dans son étude et sous-tendent ses conclusions au sujet des traitements des juges.

Par des modifications apportées à la *Loi sur les juges en 1975*, le niveau de traitement des juges n'a pas évolué entre 1975 et 1986, en application l'indice composite des activités de travail soit établie à comparer du 1<sup>er</sup> avril 1986, avec une majoration de 6 p. 100 et économiques au traitement de 1975 pour les années 1976 à 1986, avec une nouvelle base de 5 p. 100 pour les années 1983 et 1984 respectivement (pendant que la *Loi sur les restrictions de 1982* de la loi sur les juges, a approuvé l'indice composite des activités de travail soit établie à comparer du 1<sup>er</sup> avril 1986, en application l'indice composite des activités de travail soit établie à comparer du 1<sup>er</sup> avril 1986, avec une majoration de 6 p. 100 et économiques au traitement de 1975 pour les années 1976 à 1986, jusqu'à concurrence d'un maximum de 7 p. 100 pour chaque année, après quoi la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges serait appliquée à se pencher de nouveau sur la question).

L'indexation est le seul moyen à l'heure actuelle qui permet au Parlement de s'acquitter de son devoir constitutionnel aux termes de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* sans avoir à déposer à chaque fois des projets de loi afin de modifier les traitements. De plus, il offre un moyen relativement peu coûteux de rajuster les traitements des juges sans être obligé d'attendre les mesures prises par le Parlement au sujet des recommandations formulées par les commissions triennales.

Le revenu des juges n'a pas progressé au même rythme que celui d'autres groupes au sein de notre société. On ne saurait trop insister sur l'importance de fixer un traitement déductif sur plusieurs années de suite si le traitement de base originale ou un traitement ultérieur est inférieur à ce qu'il doit être, les juges, car des moins-perçus de revenu se produisent régulièrement sur plusieurs années pour la même raison que les autres groupes de travail dans l'application de l'indice composite des activités de travail soit établie à comparer du 1<sup>er</sup> avril 1986, avec une majoration de 6 p. 100 et économiques au traitement de 1975 pour les années 1976 à 1986, jusqu'à concurrence d'un maximum de 7 p. 100 pour chaque année, après quoi la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges serait appliquée à se pencher de nouveau sur la question).

Nous avons appris que la Commission Lang avait fait une erreur de base de 5 000 \$ en 1975 pour les années 1976 à 1983. Le 1<sup>er</sup> avril 1985, le chiffre du traitement de base de 5 000 \$ en 1975 pour les années 1976 à 1983, le chiffre du traitement de base de 5 000 \$ en 1975 pour les années 1976 à 1985, le chiffre du traitement de base de 5 000 \$ en 1975 pour les années 1976 à 1985 est supérieur au traitement de 12 400 \$. et non pas 119 000 \$ (voir à l'annexe « C ») la lettre soumise par le Comité conjoint sur les avantages des juges. Cette lettre affirme que le chiffre exact pour 1985 est 123 500 \$.

#### IV. Le traitement des juges

Des modifications récentes à la Constitution renforcent la nécessité pour nos tribunaux de continuer à statuer à la magistrature des hommes et des femmes du plus haut calibre. En risson de la Charte canadienne des droits et libertés, le pouvoir judiciaire joue un rôle d'une importance révolutionnaire dans l'histoire juridique du Canada et se trouve au premier plan de l'élaboration de loi, aux côtés du Parlement lui-même.

Le troisième texte, qui porte également sur la compétence de la magistrature, est extrait d'une partie souvent citée d'un discours publié dans la Revue du Barreau canadien en 1927 et prononcé par l'honorable R.B. Bennett, c.r. (tel était alors son titre), qui allait devenir plus tard Premier ministre : «Maintenant, si ceux qui ont de gros revenus n'ambitionnent pas d'accéder à la magistrature, il s'ensuit qu'il faut alors se contenter de personnes de second ordre, et au lieu de nommer les meilleurs hommes à la magistrature, il faut faire appel à des hommes de compétence médiocre dans leur profession...»

... « Nous ne pouvons nous empêcher de craindre que si le traitement et le prestige d'un siège d'une cour supérieure demeurent ce qu'ils sont actuellement, ceux qui nous remplaceraient ne pourraient probablement pas, comme ce fut le cas dans le passé, des éléments les plus prometteurs du barreau. Il y a présentement si peu d'attractif pour eux d'accepter une nomination au sein de la magistrature, qu'il sera impossible d'inciter les membres les plus prometteurs du barreau à consentir les sacrifices nécessaires.

Les conséquences ... auront une grande portée et seront désastreuses pour les intérêts verticaux de la nation ... »<sup>2</sup>

La deuxième citation, provenant du même discours du vicomte Sandey, porte sur la compétence de la magistrature :

« Il ne fait, nous pensons, aucun doute que les juges ne se trouvent pas dans la même situation que les fonctionnaires. Ils sont nommés à des fonctions particulières de dignité et d'importance exceptionnelle. Ils occupent une place vitale dans la constitution de notre pays. Ils se trouvent sur un pied d'égalité entre la Couronne et le Parlement, et entrent le pouvoir exécutif et les sujets. Ils doivent s'accorder des fonctions les plus sérieuses et fort lourdes de responsabilités. Il est considéré essentiel depuis deux siècles que leur sécurité et leur indépendance demeurent intactes...»

Trois citations sont autant d'actualités aujourd'hui qu'elles témoignent au moment où elles furent prononcées. La première, au sujet du besoin de sécurité et d'indépendance, est tirée d'un discours prononcé par le lord Chancelier, vicomte Sankey, devant la chambre des Lords en 1933 :

En plus d'un mécanisme de sélection métielleux, un moyen fondamental d'assurer la compétence et l'indépendance de la magistrature repose dans les dispositions que renferme notre Constitution qui oblige tout le Parlement à fixer et à verser les traitements, allocations et pensions des juges. Il est tout aussi évident que la nécessité de garantir l'indépendance des juges, d'attribuer à la magistrature avocats les plus compétents, de veiller à ce que les juges ne se démarquent pas et de sauvegarder leur sécurité financière fait de ceux-ci un groupe à part dont les besoins en matière de rémunération sont de la fonction publique, avec laquelle on les compare trop souvent à tort.

L'article 19.3 de la *Loi sur les juges* requiert que le ministre de la Justice nomme, tous les trois ans, de trois à cinq commissaires « pour étudier si les traitements et autres sommes payables en application de la [Loi sur les juges], ainsi que les autres prestations conférées aux juges, sont adresser au ministre de la Justice un rapport « concernant les recommandations qu'ils estiment satisfaisantes ». L'article ajoute que, dans les six mois de leur nomination, les commissaires doivent déposer ce rapport devant le Parlement « au plus tard le dixième jour de sa réception ». Le ministre fait de même pour les recommandations qu'il a reçues. Le Parlement a donc imposé un délai de six mois entre la nomination des commissaires et la remise du rapport, ainsi qu'un délai de 10 jours entre la réception du rapport par le Ministre et son dépôt au Parlement.

A notre avis, c'est pour atténuer l'élément de politique partisane dans le ajustement de la remunération des juges et réaffirmer le principe de l'indépendance de la magistrature que la *Loi sur les juges* exige l'obtention des recommandations de la commission triennale, tout en assurant la complète et indépendante.

Ignorer bon nombre des recommandations d'une commission triennale, ou les mettre en œuvre tardivement, porte atteinte à l'intégrité du processus revisionnel et en diminue sensiblement l'efficacité. Les retards regrettables à agir suite aux rapports des Comités Dorfman et de Grandpré en oeuvre les recommandations de la présente Commission triennale et des autres commissions subséquentes ou, le cas échéant, fasse connaître rapidement les recommandations avec lesquelles il n'est pas d'accord.

### III. Le processus revisionnel

Un des éléments essentiels de l'indépendance des juges dépend de l'obligation du Parlement de fixer et de verser leurs traitements, allocations et pensions. Cette remunération doit leur assurer la sécurité financière. Les mécanismes et les institutions qui permettent de fixer et de verser la remunération des juges doivent être telles qu'il y ait équivalence arbitraire du pouvoir exécutif dans l'établissement et l'octroi des avantages des juges. De plus, le montant de cette rémunération doit être suffisante pour permettre à un juge et à sa famille de jouir de la sécurité financière, et d'être perçus ainsi par la société, étant donné qu'un juge est tenu, de ne pas donner à aucune autre occupation ou entreprise, mais de se consacrer exclusivement à ses fonctions judiciaires. Et cette échelle de traitements et avantages doit être telle que les avocats les plus compétents ne se détournent pas de la magistrature.

L'exercice du pouvoir judiciaire de l'agence indépendante de l'exécution et du législatif est un principe fondamental de notre régime démocratique. La Loi constitutionnelle de 1867 reconnaît ce principe en conférant au gouvernement général, et non pas au gouverneur en conseil, le pouvoir de nommer les juges des cours de comté et de district et des cours supérieures, ainsi que le pouvoir de démettre de leurs fonctions les juges des cours supérieures, et ce, uniquement sur une adresse à la fois du Sénat et de la Chambre des communes. C'est aussi en vertu de ce principe fondamental que la Loi constitutionnelle de 1867 impose au Parlement, et non pas au pouvoir exécutif, l'obligation de fixer et de payer les traitements, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de distinguer entre les fonctionnaires et les juges des cours supérieures, et de leur donner un traitement équivalent. L'indépendance des juges est également une notion implicite dans la Charte canadienne de 1867. L'indépendance des juges est également une notion implicite dans la Déclaration canadienne des droits. De plus, le droit canadien, tant dans sa doctrine que dans sa jurisprudence, reconnaît depuis longtemps l'indépendance de la magistrature, tout comme les traditions juridiques dont nous avons hérité. Enfin, le Canada est tenu d'assurer l'indépendance de sa magistrature en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et d'autres conventions internationales viennent confirmer davantage ce principe.

## II. Introduction

La Commission a retenu les services du cabinet Clarkson pour tout ce qui toucheait les questions fiscales traitées dans le présent rapport et remercie William E. Crawford, C.A., et Jennifer L. Shaw, C.A., de leur excellent travail.

En terminant, nous aimerais souligner la contribution de Harold Sandell, du ministre de la Justice, à Ottawa, sur qui nous avons eu la chance de compter en tant que secrétaire exécutif. Nous aimions lui exprimer ici notre sincère gratitude pour son enthousiasme, sa diligence et son dévouement. Sans lui, il nous aurait été impossible de nous acquitter de notre mandat avec la même efficacité et dans un laps de temps aussi court. Sa connaissance approfondie des systèmes juridiques et judiciaires canadiens ainsi que des lois s'y rapportant s'est avérée pour nous un atout précieux.

La Commission tient à remercier le commissaire à la magistrature fédérale, Pierre Garneau, C.R., ainsi que les membres de son personnel, notamment André Garneau et Louise Fox, pour l'aide qu'ils lui ont apportée tout au long de ses travaux.

Remerciements

En septembre 1974, un comité spécial présidé par l'honorable Emette Hall, juge (à la retraite) de la Cour suprême du Canada, a présenté son rapport au Ministre. Le Comité sur les indemnités versées aux juges et les questions connexes, présidé par Irwin Dorfman, c.r., (le Comité Dorfman) a présenté son rapport au Ministre en novembre 1978. En décembre 1981, c'était au tour du Comité sur les pensions des juges, présidé par Jean de Grandpré, c.r., (le Comité de Grandpré) de soumettre son rapport. La Commission de 1983 sur le traitement et les avantages des juges, qui a été la première «commission triennale» constituée en vertu de l'article 19.3 de la Loi sur les juges, était présidée par l'honorable Otto Lange, C.P., c.r. (la Commission Lange); elle a remis son rapport au Ministre en octobre 1983.

La Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges est le comité unique chargé de la mise en œuvre de la loi sur la justice. C'est aussi la deuxième à avoir été créée en vertu de l'article 19.3 de la Loi sur les juges.

## Comités et commissions précédentes

**Représentants :** Bryan Williams, c.r., Vancouver  
(président de l'Association)  
S.J. Salfan, c.r., Reggina  
(président du Comité permanent)  
H.A.D. Oliver, c.r., Vancouver  
Thomas J. Walsh, c.r., Calgary  
Robert B. Goodwin, Winnipeg  
John Fortier, Charlottetown  
George A. Allison, c.r., Montréal

Représentants : John J. Robineau, C.r., Toronto  
Yves Fortier, C.r., Montréal  
2. Des juges de la Cour suprême de l'Ontario  
Représentant : John F. Howard, C.r., Toronto  
3. Le Comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des juges et des pensions des conjoints des juges

1. Le Comité conjoint sur les avantages des juges, constitue par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges

Metcalf. Ont été entendus les représentants des organismes suivants :  
Les 27 et 28 novembre 1986 à la salle d'audience du Conseil des Arts du Canada, au 99 de la rue  
Les seules demandes concernant la tenue d'audience visait Ottawa. Ces audiences ont eu lieu

des groupes et particuliers dont les noms figurent à l'annexe «B» ont fait parvenir à la Commission  
des représentations écrites.

Whitehorse Star  
The Yellowknife  
Le Soleil de Colombie  
Vancouver Province  
Edmonton Journal  
Calgary Herald  
Regina Leader Post  
Winnipeg Free Press  
The Lawyers Weekly  
The Globe and Mail  
Ottawa Citizen  
Le Droit  
Montreal Gazette  
La Presse  
Le Soleil  
Saint John Telegraph Journal  
Le Courier  
Halifax Chronicle-Herald  
Charlotteown Guardian  
St. John's Evening Telegram

suites :

L'avais été reproduit, en français et en anglais, à l'annexe «A». Il a été publié dans les journaux

Durant les mois de septembre 1986, la Commission a fait paraître dans 21 journaux  
au Canada un avis invitant les intéressés à communiquer avec elle, verbalement ou par écrit, dans  
l'une ou l'autre des deux langues officielles, concernant les questions visées par son mandat. Avis a  
également été donné à certains groupes et particuliers. La Commission a offert de tenir des  
audiences à Halifax, Vancouver, Edmonton, Montréal et Ottawa au cours des mois d'octobre et de  
novembre 1986.

## Avis, soumissions et audiences

24 février 1987 - Téléphone-conférence  
18 février 1987 - Téléphone-conférence  
17 février 1987 - Téléphone-conférence  
6, 7 et 8 février 1987 - Toronto  
24 et 25 janvier 1987 - Toronto  
17 et 18 janvier 1987 - Toronto  
16 décembre 1986 - Toronto  
26, 27 et 28 novembre 1986 - Ottawa

Le calendrier des réunions et des audiences de la Commission se présente comme suit :

De plus, le Ministre a écrit au président le 8 décembre 1986 pour lui demander que la Commission examine, dans le cadre de son mandat, la question des allocations de transfert consenties aux juges de la Cour suprême du Canada, de la Cour fédérale du Canada et de la Cour canadienne de l'imposte sur les revenus et les bénéfices au moment de leur retraite.

La Commission doit présenter au ministre de la Justice un rapport sur les résultats de l'enquête conformément au paragraphe 19.3(2) de la Loi.

3. Les pensions prévues aux articles 25, 26 et 27 de la Loi à l'intention des conjoints survivants et des enfants.

c) Les contributions payables par les juges à l'égard des prestations prescrites par la Loi.

b) Le calcul des prestations auxquelles ont droit les juges démissionnaires qui ne sont pas admis, selon la Loi, à recevoir la pleine pension;

a) Les critères d'octroi de la pleine pension de retraite selon la Loi;

2. Les pensions versées aux juges en vertu du paragraphe 23(1) de la Loi, et plus particulièrement

1. Le bien-fondé des traitements et des indemnités payées en application de la Loi, compte tenu des changements apportés par le C. 48 des S.C. de 1985.

Elle doit notamment faire porter son étude et présenter un rapport sur les points suivants :

« La Commission doit, conformément à l'article 19.3 de la Loi sur les juges, étudier si les traitements et autres sommes payables en application de cette Loi, ainsi que les autres prestations accordées aux juges, sont satisfaisants.

Le 1<sup>er</sup> septembre 1986, le ministre de la Justice et procureur général du Canada, l'honorable Ray Hnatyshyn, a nommé les membres de la Commission de 1986 sur les juges. Le mandat de la Commission se lit comme suit :

## Mandat

Secrétaire exécutif : M. Harold Sandell

M. Eldon M. Woolliams, C.R.

M. Jeanne M. Rousseau

M. Edward H. Crawford

Membres : M. H. Donald Guthrie, C.R. (président)

## I. Avant-propos

### LES AVANTAGES DES JUGES

### COMMISSION DE 1986 SUR LE TRAITEMENT ET

X.	L'imposition des nouveaux juges	27
XI.	Conclusion	31
XII.	Résumé des recommandations	32
	Annexes	
A.	Avis dans les journaux	35
B.	Liste des intervenants	37
C.	Lettre de l'honorable Otto Lang à l'honorable juge A.R. Philip en date du 27 février 1986	38
D.	Synopsis d'évaluation des pensions en vertu de la Loi sur les juges au 31 décembre 1985	39
E.	Age moyen des juges à leur accession à la magistrature	42
F.	L'imposition des nouveaux juges	43
G.	L'imposition des nouveaux juges - exemple du problème de liquidités - illustration de la recommandation	46

	Page	
I.	Avant-propos	1
II.	Introduction	5
III.	Le processus révisionnel	6
IV.	Le traitement des juges	7
V.	L'écart salarial entre les cours de district et de comté et les cours supérieures	12
VI.	L'indemnité pour frais accessoires	13
VII.	Les allocations de transfert	14
VIII.	Les pensions des juges	15
A.	Participation des juges aux pensions	15
B.	«La règle des quatre-vingts»	18
C.	Suffisance des prestations de pension	19
D.	Retraite anticipée et pension proportionnelle	20
E.	Les juges de la Cour suprême du Canada	21
F.	Pension garantie optionnelle	22
G.	La double imposition	23
H.	L'indexation des pensions	24
I.	Suspension de la pension du conjoint survivant en cas de remariage	24
IX.	Une solution alternative quant à la détermination du traitement des juges	26

## TABLE DES MATIÈRES

**RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE 1986**  
**SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES**



Aux termes de l'article 19.3 de la Loi sur les juges, je dépose le Rapport et les Recommandations de la Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges, qui a été nommée le 1er septembre 1986 pour déterminer si les traitements et autres sommes payables en application de la loi, ainsi que les autres prestations communales, ce document sera réputé renvoyé au Comité 67(4) du Règlement de la Chambre des communes, ce document sera réputé renvoyé au Comité permanent de la justice et du solliciteur général.

L'honorable Ray Hatchyshyn  
Ministre de la Justice et  
Procureur-général du Canada

ISBN 0-662-55058-7

N° de cat. JZ-69/1987

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

*Présente au ministre de la Justice du Canada*

*Le 27 février 1987*

**RAPPORT ET  
RECOMMANDATIONS  
DE LA  
COMMISSION DE 1986  
SUR LE TRAITEMENT ET  
LES AVANTAGES DES JUGES**

-87J77  
5800  
180



Canada

Présente au ministre de la Justice du Canada

Le 27 février 1987

RAPPORT ET  
RECOMMANDATIONS  
DE LA  
COMMISSION DE 1986  
SUR LE TRAITEMENT ET  
LES AVANTAGES DES JUGES

